

Während wir pflanzen: unerwartete Entwicklungen in der internationalen Politik ; Foresight-Beiträge 2018

Brozus, Lars (Ed.)

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerk / collection

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Brozus, L. (Hrsg.). (2018). *Während wir pflanzen: unerwartete Entwicklungen in der internationalen Politik ; Foresight-Beiträge 2018* (SWP-Studie, 5/2018). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-58082-7>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Lars Brozus (Hg.)

Während wir pflanzen

Unerwartete Entwicklungen in der internationalen Politik
Foresight-Beiträge 2018



Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 5
Mai 2018

Wie müsste man sich den Nahen und Mittleren Osten vorstellen, sollte es zu einem politischen Tauwetter zwischen Iran und Saudi-Arabien kommen? Könnte die Türkei in naher Zukunft die Nato verlassen? Und welche Folgen hätte es, wenn sicherheitsrelevante EU-Datenbanken erfolgreich gehackt würden, wenn Südkorea sich nuklear bewaffnen sollte oder eine Frau aus den USA an die Spitze der Vereinten Nationen träte?

Natürlich sind diese Situationen, wie sie die jüngste Foresight-Studie der SWP entwickelt, nur hypothetischer Natur. Warum sich damit befassen? Blickt man auf die internationale Politik der letzten Jahre, so wimmelt es vor unerwarteten Ereignissen. Der Brexit, die Wahl Donald Trumps zum US-Präsidenten und Russlands Annexion der Krim sind dabei nur die markantesten Fälle. Wissenschaft und Politik sind deshalb gut beraten, sich methodisch und konzeptionell auf Überraschungen einzustellen. Die Foresight-Studie will dazu einen Beitrag leisten.

Zwar können und wollen wir die Zukunft nicht vorhersagen. Mit Hilfe systematischer Vorausschau können wir uns aber besser auf ungeplante Situationen vorbereiten. Dies bedeutet zum einen, den Blick für denkbare, wenn auch wenig wahrscheinlich anmutende Entwicklungen zu schärfen, die sich gravierend auf deutsche und europäische Außen- und Sicherheitspolitik auswirken würden. Zum anderen gehört dazu, sich mit früheren Zukunftserwartungen auseinanderzusetzen – wie es in der Studie ebenfalls geschieht. Was ist eigentlich aus der Batterie-Revolution geworden, die die Energieversorgung sicherstellen sollte? Und ist der Verhandlungsprozess zum britischen EU-Austritt so gelaufen, wie es die Expertinnen und Experten erwartet hatten? Auch aus einer solchen Rückschau lassen sich Lehren ziehen, mit denen die Vorausschau künftig verbessert werden kann.

SWP-Studie

Lars Brozus (Hg.)

Während wir pflanzen

Unerwartete Entwicklungen in der internationalen Politik
Foresight-Beiträge 2018

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 5
Mai 2018

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

SWP-Studien unterliegen
einem Begutachtungsverfah-
ren durch Fachkolleginnen
und -kollegen und durch die
Institutsleitung (*peer review*).
Sie geben die Auffassung der
Autoren und Autorinnen
wieder.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, Berlin, 2018

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-200
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 **Einleitung: Wissenschaft und Politik
auf dem Weg zu besserer Vorausschau**
Lars Brozus
- 10 **Die Türkei verlässt die Nato**
Rayk Hähnlein/Markus Kaim/Günter Seufert
- 16 **Cyber-Sabotage der EU-Datenbanken zur
inneren Sicherheit**
Matthias Schulze/Raphael Bossong/Marcel Dickow
- 21 **Regionalarrangement am Golf –
Saudi-Arabien und Iran einigen sich auf Einflusszonen**
Stephan Roll/Azadeh Zamirrad
- 27 **2022: Die erste Generalsekretärin der
Vereinten Nationen übernimmt**
Lars Brozus
- 32 **»Seoul goes nuclear«:
Wie Südkorea zum Atomwaffenstaat wurde**
Hanns Günther Hilpert/Oliver Meier
- 37 **Foresight 2013: Schöne Energiewelt 2021
mit Batterien – Überprüfung auf halbem Wege**
Kirsten Westphal
- 42 **Brexit revisited: Rückschau auf die Foresight-Analyse
von 2013 zum britischen EU-Austritt**
Nicolai von Ondarza
- 47 **Anhang**
- 47 Abkürzungen
- 48 Die Autorinnen und Autoren

Lars Brozus

Einleitung: Wissenschaft und Politik auf dem Weg zu besserer Vorausschau

»All scientific knowledge is tentative. Nothing is chiseled in granite.«

Philipp E. Tetlock / Dan Gardner*

Die vorliegende Studie ist die fünfte SWP-Publikation, die Foresight-Situationen präsentiert.¹ Gleich zu Beginn muss daher klargestellt werden, dass wir trotz dieses Erfahrungsschatzes nach wie vor nicht beanspruchen, wissen zu können, was künftig passieren wird. Im SWP-Verständnis geht es bei Foresight vielmehr darum, sich auf wissenschaftlicher Grundlage mit hypothetischen Situationen in der Zukunft auseinanderzusetzen, um das breite Spektrum denkbarer Entwicklungen besser in den Blick zu bekommen. In diesem Sinne betreibt die SWP eine wissenschaftlich angeleitete Vorausschau auf mögliche zukünftige Situationen oder Entwicklungen, die außen- und sicherheitspolitisch relevant wären.

In der praktischen Anwendung bedeutet dies erstens, die Entwicklung der jeweiligen Foresight-Situation so stringent zu beschreiben, dass die Geschichte in sich plausibel und konsistent ist. Zweitens geht es darum, die Ausgangsannahmen und Wirkungszusammenhänge, die die Situationen kennzeichnen, gemäß wissenschaftlichen Standards zu analysieren – so gut dies unter den Bedingungen eines hypothetischen Falles möglich ist. Entsprechend werden die wichtigsten Faktoren, die auf die Situation maßgeblichen Einfluss hätten, identifiziert und untersucht, und wo immer dies möglich ist, wird auf grundlegen-

de bzw. weiterführende Literatur verwiesen. Drittens interessieren uns insbesondere Situationen, die zwar nicht unbedingt im Zentrum der vorausschauenden Analyse deutscher und europäischer Politik stehen, von denen wir aber annehmen, dass sie im unerwarteten Fall ihres Eintritts erhebliche Auswirkungen auf die deutsche und europäische Außen- und Sicherheitspolitik haben könnten.² Gerade bei vorgestellten Situationen, von denen wir denken, dass sie ungeachtet einer geringen Realisierungschance größere politische Aufmerksamkeit verdienen, kann es einen spezifischen Mehrwert bringen, ihre möglichen Folgen zu beschreiben und entsprechende Handlungsempfehlungen zu geben. Dies gilt sowohl für etwaige unangenehme Überraschungen als auch für Ereignisse, die durchaus positive Effekte hätten.

Politische Überraschungen und wissenschaftliche Innovationen

Wie nicht anders zu erwarten, haben verschiedene unerwartete Entwicklungen die internationale Politik geprägt, seit 2015/2016 die letzten beiden SWP-Studien mit Foresight-Beiträgen erschienen sind. Die aus heutiger Sicht vermutlich größten und womöglich folgenreichsten Überraschungen waren das Votum der britischen Bürgerinnen und Bürger für den EU-Austritt ihres Landes und die Wahl Donald Trumps

* Philipp E. Tetlock/Dan Gardner, *Superforecasting: The Art and Science of Prediction*, New York: Crown Publishers, 2015, S. 141.

¹ Bislang erschienen folgende SWP-Studien mit Foresight-Beiträgen: *Ungeplant ist der Normalfall. Zehn Situationen, die politische Aufmerksamkeit verdienen* (Hg. Volker Perthes/Barbara Lippert, 2011); *Ungeplant bleibt der Normalfall. Acht Situationen, die politische Aufmerksamkeit verdienen* (Hg. Volker Perthes/Barbara Lippert, 2013); *Unerwartet, überraschend, ungeplant. Zugespitzte Situationen in der internationalen Politik* (Hg. Lars Brozus, 2015); *Denkbare Überraschungen. Elf Entwicklungen, die Russlands Außenpolitik nehmen könnte* (Hg. Sabine Fischer/Margarete Klein, 2016).

² Vgl. Nikolaus von Bomhard: »Gerade Ereignisse mit potentiell großen Auswirkungen dürfen bei der Risikoanalyse nicht übergangen werden, nur weil ihre Eintrittswahrscheinlichkeit grundsätzlich schwer bestimmt werden kann oder verhältnismäßig gering ist«, zitiert in: »Schwarzer Schwan und Vogel Strauss«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 1.4.2016, <<http://www.faz.net/aktuell/politik/die-gegenwart/krisevorbeugung-schwarzer-schwan-und-vogel-strauss-14148389.html>> (Zugriff am 31.1.2018).

zum Präsidenten der USA.³ Wie ebenfalls nicht anders zu erwarten, setzte danach jeweils eine intensive Ursachenforschung ein: Warum wurden diese schwerwiegenden Ereignisse nicht antizipiert? Hätte man sich früher und besser darauf vorbereiten können? Was könnte getan werden, um Ähnliches künftig frühzeitiger zu erkennen?

Diese Fragen werden in der Wissenschaft wie auch in der Politik heiß diskutiert. Der wissenschaftliche Umgang mit künftigen Entwicklungen – die Zukunftsforschung – setzt darauf, über verbesserte Sammlungen und Auswertungen von Daten eine höhere Güte von Zukunftsaussagen zu erreichen. Vorgeschlagen wurden dabei auch methodische Innovationen wie eine stärkere Transparenz in der Frage, welchen Genauigkeitsgrad (*accuracy*) Aussagen über die Zukunft, die in der Vergangenheit getroffen wurden, tatsächlich erreicht haben. So will man herausfinden, welche Merkmale und Arbeitsweisen jene Analysten auszeichnen, die überdurchschnittlich häufig zutreffende Zukunftsaussagen abgeben. Neben den quantitativen Aspekten – mehr und bessere Daten – geht es also auch um qualitative Fragen: Welche individuellen wie kollektiven Dispositionen und Fähigkeiten tragen dazu bei, die Aussagegüte sukzessive zu verbessern, und wie können diese genutzt und weiterentwickelt werden?⁴

Wünschenswert wäre in der Tat, mehr darüber zu wissen, mit welchen Methoden und Verfahren sich besonders gute Zukunftsaussagen treffen lassen. Daran hat nicht zuletzt die Politik großes Interesse. Regierung und Administration der Bundesrepublik haben offen bekundet, wirksam und vorausschauend handeln zu wollen.⁵ Nahezu alle Ministerien befas-

ten sich in den letzten Jahren merklich intensiver mit zukunftsorientierten Analysen, um besser auf Überraschungen reagieren zu können.⁶ Institutionell sichtbar wird dies in der Einrichtung von Referaten, die sich etwa mit Krisenfrüherkennung und Szenarienplanung beschäftigen. Auch in den größeren Strategiepapieren der maßgeblich mit internationaler Politik betrauten Ressorts finden sich entsprechende Aussagen.⁷ Damit dies nicht nur Rhetorik bleibt, wird zudem in die Entwicklung von Fähigkeiten investiert, die für vorausschauendes Regieren notwendig sind. So können sich Staatsbedienstete etwa in strategischer Vorausschau weiterbilden. Regierungsweit finden solche Angebote eine rege Nachfrage.

Damit sich die politische Akzeptanz für innovative Ansätze der Vorausschau erhöhen lässt, muss die Qualität der zugrundeliegenden Forschung sichergestellt sein. Standards und Gütekriterien, die von der Wissenschaft selbst entwickelt und auch angewendet werden, sind dabei eine wichtige Orientierungshilfe für die Politik.⁸ Allerdings ist es nach wie vor ein weiter Weg von einer verbesserten Zukunftsforschung hin zu einer Politik, die eine größere Vorausschau-Kompetenz tatsächlich in operatives Handeln umsetzt. Wenn die Nachfrageseite zu sehr in gewohnten Organisations- und Handlungsmustern verharret, nutzt ein noch so gutes Angebot wenig. Für die Politik heißt das, jenseits der oben beschriebenen Ansätze über einen Wandel von Organisationskulturen und Arbeitsmethoden nachzudenken. Dies ist erforderlich, damit die eingeleitete Öffnung zugunsten eines stärker an Vorausschau orientierten Regierens kein Lippenbekenntnis bleibt.⁹

3 Ebenso nennen ließen sich der Putschversuch in der Türkei im Juli 2016 oder der erzwungene Rücktritt von Simbabwe langjährigem Machthaber Robert Mugabe im November 2017.

4 Vgl. Tetlock/Gardner, *Superforecasting* [wie Sternchenfußnote, S. 5].

5 Vgl. Koalitionsvertrag 2013: »Die Koalition macht es sich zur Aufgabe, die Wirksamkeit des Regierungshandelns gezielt zu erhöhen, und erarbeitet dazu eine ressortübergreifende Strategie ›Wirksam und vorausschauend regieren‹. [...] Wir stärken die Kompetenzen und Kapazitäten der strategischen Vorausschau in den Ministerien, um Chancen, Risiken und Gefahren mittel- und langfristiger Entwicklungen besser erkennen zu können.« *Deutschlands Zukunft gestalten*, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, 2013, S. 150f. Auch im Koalitionsvertrag von 2018 findet

sich die Forderung nach Stärkung der strategischen Analysefähigkeiten der Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik.

6 Vgl. Nels Haake, *Governing Uncertainty. Strategische Vorausschau als Katalysator zukunftsorientierten Denkens und Politikgestaltens in der Außen- und Sicherheitspolitik?*, Universität Potsdam: unveröffentlichte Masterarbeit, 2017.

7 Etwa im »Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr« (Federführung BMVg), in dem Regierungsbericht »Entwicklungspolitik als Friedens- und Zukunftspolitik« von 2017 (Federführung BMZ) oder den Leitlinien der Bundesregierung »Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern« von 2017 (Federführung AA).

8 Vgl. Lars Gerhold u.a. (Hg.), *Standards und Gütekriterien der Zukunftsforschung. Ein Handbuch für Wissenschaft und Praxis*, Wiesbaden: Springer, 2015.

9 Vgl. Lars Brozus, »Mehr Wissenschaft für bessere Politik? Hürden, Optionen und etwas Evidenz«, in: *PeaceLab 2016*,

Gleichzeitig gilt es, die Erwartungen an die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Zukunft nicht zu groß werden zu lassen. Selbst mit noch so ausgefeilten Konzepten und Methoden der Vorausschau dürfte es nicht gelingen, künftige Entwicklungen vollständig zu antizipieren – was ohnehin nicht der Anspruch unserer Foresight-Beiträge ist.¹⁰ Schließlich gibt es grundsätzliche wissenschaftliche Erkenntnisgrenzen. Und überdies kann politisches Handeln in präventiver Absicht unbeabsichtigte Nebenfolgen und damit neue Überraschungen produzieren, wie in manchen Weltregionen hinlänglich zu beobachten ist, etwa im Nahen und Mittleren Osten. Gerade von Seiten der Wissenschaft muss also Erwartungsmanagement betrieben werden. Dies legitimiert jedoch nicht, dass die Politik auf vorausschauende Analyse und Planung verzichtet, die auf wissenschaftlicher Grundlage erfolgen.¹¹ Vor diesem Hintergrund laden die vorliegenden Foresight-Beiträge dazu ein, sich mit denkbaren Entwicklungen und Situationen von hoher außen- und sicherheitspolitischer Relevanz auseinanderzusetzen.

Übersicht der Beiträge

Thematisch wie auch geographisch behandeln die Beiträge der Studie sehr unterschiedliche Situationen. Sie geben damit einen guten Eindruck von den vielfältigen Politikfeldern, die an der SWP bearbeitet werden. Die Beiträge werden kurz vorgestellt – in der zeitlichen Abfolge, in der die fiktiven Situationen eintreten würden:

Dass die Türkei in naher Zukunft die Nato verlassen könnte, ist die Ausgangsannahme von Rayk Hähnlein, Markus Kaim und Günter Seufert. Sie beschreiben die wachsende Entfremdung zwischen den langjährigen Partnern, die Voraussetzung für

einen solchen Schritt wäre, und thematisieren mögliche Gegenmaßnahmen.

Welche politischen und gesellschaftlichen Auswirkungen die Sabotage von Datenbanken haben könnte, die für die innere Sicherheit der EU relevant sind, untersuchen Matthias Schulze, Raphael Bossong und Marcel Dickow. Ihr Ausgangspunkt ist ein massiver Cyber-Angriff im Frühjahr 2020, dessen Urheber nicht ermittelt werden kann.

Stephan Roll und Azadeh Zamirrad schildern eine hypothetische Annäherung zwischen Iran und Saudi-Arabien. Demnach kommt es im Sommer 2020 zu weitreichenden Vereinbarungen zwischen beiden Ländern. Analysiert werden die Motive und Voraussetzungen dafür, ebenso die damit einhergehenden Implikationen.

Eine umfassende Reform der Vereinten Nationen, als deren Höhepunkt im Jahr 2022 die erste UN-Generalsekretärin ihr Amt antritt, bildet den Hintergrund der Foresight-Situation von Lars Brozus. Die neue Generalsekretärin kommt aus den USA und wird von China wie Russland unterstützt.

Wie sollten Deutschland und die EU reagieren, wenn Südkorea Atomwaffen entwickeln würde? Hanns Günther Hilpert und Oliver Meier beschreiben die Situation, dass Seoul im Sommer 2022 aus dem Nichtverbreitungsvertrag austritt und eigene nukleare Abschreckungskapazitäten aufstellt.

Foresight-Rückschau

Die Beiträge von Kirsten Westphal und Nicolai von Ondarza reflektieren Foresight-Situationen, die 2013 von ihnen entwickelt worden waren.¹² Kirsten Westphal beschreibt den Zwischenstand auf dem Weg zur »schönen Energiewelt 2021«, in der die Speicherkapazitäten von Batterien so weit ausgebaut sind, dass erneuerbare Energieträger die Versorgung sicherstellen können. Nicolai von Ondarza betrachtet den tatsächlichen Verlauf der Verhandlungen zwischen Groß-

9.11.2016, <<http://www.peacelab2016.de/peacelab2016/debatte/friedensforschung/article/mehr-wissenschaft-fuer-bessere-politik-huerden-optionen-und-etwas-evidenz/>> (Zugriff am 31.1.2018).

10 Aus Sicht der Politik wäre dies auch nur begrenzt wünschenswert, denn dadurch würde ihr Handlungsspielraum zwangsläufig eingeschränkt. Vgl. Lars Brozus/Oliver Geden, »Experten, Politik und Populismus«, in: *Wirtschaftsdienst*, 97 (2017) 4, S. 239–242.

11 Vgl. von Bomhard, »Schwarzer Schwan und Vogel Strauss« [wie Fn. 2].

12 Vgl. Kirsten Westphal, »Schöne Energiewelt: Die »Batterie-Revolution« vorantreiben«, und Nicolai von Ondarza, »Brüssel und London vor dem Scheidungsanwalt: Das Management eines britischen EU-Austritts«, beide in: Volker Perthes/Barbara Lippert (Hg.), *Ungeplant bleibt der Normalfall. Acht Situationen, die politische Aufmerksamkeit verdienen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2013 (SWP-Studie 32/2013), S. 7–11, 16–19.

britannien und EU über den Brexit, den er in seinem Beitrag von 2013 als damals noch hypothetischen Ausgangspunkt setzte.

Ein solcher Rückblick dient dazu, die wissenschaftlich angeleitete Vorausschau in methodischer wie auch praktischer Hinsicht stetig weiterzuentwickeln. Zwar besteht unser Anspruch nicht darin, akkuratere Vorhersagen zu machen. Dennoch ist es sinnvoll, sich mit in der Vergangenheit getroffenen Aussagen auseinanderzusetzen, um die Güte von Zukunftsvorstellungen zu erhöhen. Analysten sollten daher regelmäßig darüber reflektieren, wie sich ihre frühere Sicht auf mögliche künftige Entwicklungen in der Realität bewährt hat. Dazu gehört, die eigenen Annahmen über relevante Einflussfaktoren und Kausalbeziehungen zu hinterfragen. Voraussetzung dafür ist der Blick von heute auf die frühere Situationschilderung: Was waren damals die Kernaussagen? Wo besteht im Vergleich zu heute Kontinuität, wo liegen Unterschiede? Sind neue Faktoren hinzugekommen, haben andere an Bedeutung verloren? Sich darüber Rechenschaft zu geben kann die Qualität der künftigen Vorausschau steigern.¹³

Die Foresight-Rückschau ermöglicht es zudem, Zukunftsaussagen an veränderte Kontextbedingungen in der realen Welt anzupassen. Das betrifft etwa die seit 2013 stark gesunkenen Preise für fossile Brennstoffe oder die politische Marginalisierung von UKIP, der Partei, die in Großbritannien am vehementesten für den Brexit eintrat. Auch dies ist ein wichtiger Schritt, um Methode wie Praxis der Vorausschau zu verbessern. Beide Rückschau-Beiträge wagen daher ein Update zu möglichen künftigen Entwicklungen – vor dem Hintergrund dessen, was zwischenzeitlich geschehen ist.

Wissenschaftlich angeleitete Vorausschau: Konzeptioneller Hintergrund und methodisches Vorgehen

Im SWP-Verständnis bezeichnet wissenschaftlich angeleitete Vorausschau ein Verfahren, das darauf ausgerichtet ist, denkbare künftige Ereignisse und Entwicklungen zu analysieren, die außen- und sicher-

heitspolitisch relevant sind.¹⁴ Dabei handelt es sich nicht um Prognosen, denn selbstverständlich können wir nicht vorhersagen, was passieren wird. Es ist aus unserer Perspektive sogar eher unwahrscheinlich, dass Entwicklungen und Ereignisse genau so ablaufen werden, wie in den Beiträgen geschildert. Wir können aber auf denkbare Situationen aufmerksam machen, die – auch wenn sie nur ähnlich wie beschrieben eintreten sollten – von hohem politischen Interesse für Deutschland und die EU wären. Eine vorausschauende Außenpolitik sollte ihnen daher schon jetzt Beachtung schenken.

Da die Zukunft nicht vorhersehbar ist, gehen entsprechende Aussagen notwendigerweise mit hoher Unsicherheit einher. Das Verfahren der wissenschaftlich angeleiteten Vorausschau dient dazu, diese Unsicherheit konzeptionell und methodisch so weit wie möglich in den Griff zu bekommen. Das bedeutet vor allem, die Ausgangsannahmen und Wirkungszusammenhänge, welche die jeweils entworfene Situation charakterisieren, nicht implizit zu lassen, sondern explizit offenzulegen. Diese Transparenz ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die Ausgangs- und Wirkungsannahmen in der Rückschau auf die tatsächliche Entwicklung nachgeprüft und problematisiert werden können. Sie ist ein wichtiger Prüfstein, um sorgfältiges Vorausschauen von spekulativem Rätselraten zu unterscheiden. Die systematische Foresight-Rückschau, die in dieser Studie mit zwei Beiträgen vertreten ist, bildet daher ein besonderes Güte Merkmal der wissenschaftlich angeleiteten Vorausschau.¹⁵

Transparenz ist auch aus einem anderen Grund wichtig. Die entworfenen Situationen sind ein Beitrag dazu, das »Universum denkbarer Möglichkeiten« für politisches Handeln (oder auch Unterlassen) auszu-

¹³ Vgl. Tetlock/Gardner, *Superforecasting* [wie Sternchenfußnote, S. 5].

¹⁴ Dieser Abschnitt erweitert und aktualisiert die konzeptionellen wie methodischen Ausführungen in Lars Brozus, »Einleitung: Der Nutzen wissenschaftlich angeleiteter Vorausschau«, in: ders. (Hg.), *Unerwartet, überraschend, ungeplant. Zugespitzte Situationen in der internationalen Politik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2015 (SWP-Studie 20/2015), S. 5 – 10.

¹⁵ Die Foresight-Rückschau kann überdies dabei helfen, den eigenen analytischen »Tunnelblick« wahrzunehmen. Vgl. Gary Saul Morson/Morton Schapiro, »Introduction: The Future of Prediction«, in: dies. (Hg.), *The Fabulous Future? America and the World in 2040*, Evanston 2015, S. xv – xxix.

leuchten.¹⁶ Dabei ist es unvermeidlich, dass dieses Universum gleichzeitig durch die Fallschilderungen geprägt wird, denn die Analystinnen und Analysten treffen eine Auswahl unter allen denkbaren Faktoren, Variablen, Trends oder Einflüssen. Sie konzentrieren sich dabei auf die für ihre Analyse zentralen Faktoren und vernachlässigen andere. Für die Leserinnen und Leser bedeutet dies, mit einem vorgeprägten Bild der Zukunft konfrontiert zu werden, das ihre Sicht auf künftige Entwicklungen beeinflussen mag. Umso wichtiger ist das wissenschaftlich reflektierte Vorgehen, wenn die Situationen entworfen und ausgearbeitet werden, damit nachvollziehbar bleibt, welche Faktoren aus welchen Gründen berücksichtigt wurden.

Die wissenschaftliche Qualität der Beiträge wird durch einen mehrstufigen Auswahl- und Begutachtungsprozess gewährleistet. Zunächst wurden institutsweit Ideenskizzen eingeworben, die sich mit drei konkreten Fragen auseinandersetzen sollten: 1. Was könnte passieren? 2. Warum könnte es passieren? 3. Was würde dies für deutsche und europäische Politik bedeuten? Die eingereichten Ideenskizzen wurden auf einem Workshop präsentiert und diskutiert. Für die Debatte waren drei Kriterien maßgeblich: 1. Konsistenz der Ausarbeitung, 2. Plausibilität der Argumentation, 3. Originalität und Relevanz des Beitrags.¹⁷ Dagegen kann nicht oft genug betont werden, dass die Eintrittswahrscheinlichkeit der jeweiligen Situation bei der Beurteilung keine Rolle spielte. Aus der Foresight-Perspektive sind vielmehr Situatio-

nen und Entwicklungen besonders relevant, die eine hohe Wirkung im Fall ihres Eintretens hätten, selbst wenn die Wahrscheinlichkeit dafür als gering veranschlagt wird (*high impact – low probability*). Den Abschluss des Workshops bildete eine Wertungsrunde, in der für jede Ideenskizze Punkte vergeben werden konnten. Die fünf punktbesten Skizzen wurden in der Folge zu längeren Entwürfen ausgearbeitet. Ziel war dabei, mithilfe der Kombination von kritischer Analyse und ergebnisoffener Imagination zur Schilderung denkbarer Situationen bzw. Entwicklungen zu gelangen, die überzeugend und in sich plausibel sind. Schließlich durchliefen die Entwürfe zwei schriftliche Begutachtungsrunden, zunächst durch den Herausgeber bzw. Fachgutachter, nachfolgend durch den Direktor der SWP. Am Ende dieses Prozesses stehen die in dieser Studie versammelten Beiträge.

16 Vgl. Philip E. Tetlock/Geoffrey Parker: »[C]urrent and future political choices can (and must) be made from a wide universe of possibilities and not from an overdetermined past that permits only one inevitable divisive response.« In dies., »Counterfactual Thought Experiments: Why We Can't Live without Them & How We Must Learn to Live with Them«, in: Philip E. Tetlock/Richard Ned Lebow/Geoffrey Parker (Hg.), *Unmaking the West: »What If« Scenarios that Rewrite World History*, Ann Arbor 2006, S. 14–44 (27).

17 Die einzelnen Prüfkriterien sind so definiert: 1. Konsistenz bezieht sich auf den Aufbau der Argumentation. Werden die Gedanken stringent entwickelt? Ist die geschilderte Situation oder Entwicklung in sich schlüssig? 2. Plausibilität zielt auf die Überzeugungskraft der Ideenskizze. Dabei geht es um eine Einschätzung, ob die geschilderte Situation eintreten könnte – nicht darum, ob sie tatsächlich eintreten wird. Ist die Geschichte, die erzählt wird, einleuchtend? 3. Originalität und Relevanz hebt die Bedeutung des Falles hervor. Warum sollte sich die Politik mit der geschilderten Situation befassen? Welche Handlungsoptionen bestehen?

Rayk Hähnlein / Markus Kaim / Günter Seufert

Die Türkei verlässt die Nato

Während des Jubiläumsgipfeltreffens der Nato-Mitgliedstaaten, das 2019 anlässlich der Gründung der Allianz vor 70 Jahren stattfindet, überrascht der türkische Präsident Erdoğan die versammelten Staats- und Regierungschefs: Am Rande des Treffens kündigt er während eines Pressegesprächs mit türkischen Journalisten an, dass Ankara die integrierte Kommandostruktur des Bündnisses verlassen werde. Weitere Schritte behalte er sich vor, bis hin zu einem vollständigen Austritt aus der Allianz. In einem CNN-Interview führt Erdoğan einen Tag später die Gründe aus: Seit langem würden Bedeutung und Leistungen der Türkei von den anderen Bündnispartnern nicht ausreichend gewürdigt. Stattdessen mischten sich diese in die inneren Angelegenheiten der Türkei ein und ließen es an Unterstützung für den Kampf gegen Terroristen fehlen. Die direkte militärische Konfrontation mit den USA in Nordsyrien im August 2018, in deren Verlauf 24 türkische Soldaten ihr Leben ließen, habe das Fass endgültig zum Überlaufen gebracht. Während die Hauptstädte einiger Nato-Länder angesichts der Spannungen der jüngeren Vergangenheit die Nachricht mit Fatalismus aufnehmen, dominiert in anderen Regierungen die Sorge vor den politischen und militärischen Konsequenzen.

Seit 2013 sieht die türkische Regierung die westliche Welt als Bedrohung an.

Schon seit 1952 ist die Türkei Mitglied der Nato. Ausbildung und Ausrüstung des türkischen Militärs sind von der engen Kooperation Ankaras mit Washington geprägt. Ihre Zusammenarbeit hat eine Reihe schwerer Konflikte überstanden. Ernsthafte Befürchtungen, die Türkei könne das Bündnis verlassen, sind während all dieser Konflikte nicht aufgetaucht. Denn einige strukturelle Faktoren haben für eine Kohäsion der Beziehungen zwischen Ankara und den Vereinigten Staaten bzw. der Nato gesorgt. Ein fundamentaler Bruch setzt jedenfalls mehr voraus als einen punktuellen Konflikt. Die Türkei würde ihn

wohl erst nach einer grundsätzlichen Neubewertung ihrer sicherheitspolitischen Lage vollziehen. Voraussetzungen wären zudem eine greifbare oder vermeintliche Alternativoption sowie drastische Umbrüche im Militär, bei den politischen Parteien und in der öffentlichen Meinung. All diese Voraussetzungen sind heute gegeben.

Entfremdung vom Westen

Seit den Protesten rund um den Istanbuler Gezi-Park im Frühjahr 2013 sieht die türkische Regierung die westliche Welt als Bedrohung an. Die Unterstützung, die die Demonstrationen der städtischen Jugend und ihre Forderungen in Westeuropa und den USA in jenen Tagen erfuhren, ließ in Ankara den Eindruck entstehen, man sei für den Westen eine Regierung auf Abruf und die Proteste seien vom Ausland gesteuert, um einen Putsch herbeizuführen. Als das ägyptische Militär im Juli 2013 die Regierung von Präsident Mursi stürzte und westliche Hauptstädte dies stillschweigend hinnahmen, las Ankara dies als weitere Bestätigung ihrer Vermutung, dass selbst eine moderate muslimische Herrschaft im Westen unerwünscht sei. Der Putschversuch vom 15. Juli 2016, die Reaktion der westlichen Regierungen, die sich mit seiner umgehenden Verurteilung vermeintlich zurückhielten, und die Neigung, nicht die Putschisten, sondern die Regierung ins Zentrum der Kritik zu stellen, rundeten dieses Bild ab.

Schließlich liefern die USA den »Drahtzieher des Putsches«, Fethullah Gülen, auch nicht aus, während Deutschland und andere europäische Länder türkischen Diplomaten und Militärs, die seiner Organisation angehören, politisches Asyl gewähren. Zwar glaubt nur die Regierungspartei AKP, dass westliche Hauptstädte es primär auf sie selbst abgesehen haben, indem sie die Putschisten – so die Wahrnehmung der AKP – unterstützen. Doch mit Blick auf die Gülen-Bewegung misstrauen auch alle anderen im

Parlament vertretenen Parteien vor allem den USA und Deutschland.¹

Die Angst, dass die Kurden das Land spalten könnten, hat durch die Vorgänge in Syrien und im Irak ein nie dagewesenes Ausmaß erreicht.

Außenpolitisch hat die Sorge um die Bewahrung der territorialen Einheit des Staates nahezu sämtliche türkischen Parteien ergriffen. Auslöser ist die traditionelle Angst, dass die Kurden das Land spalten könnten – eine Angst, die durch die Vorgänge in Syrien und im Irak ein nie dagewesenes Ausmaß erreicht hat. Bei der Ablehnung kurdischer Eigenstaatlichkeit im Irak ziehen die führende Oppositionspartei CHP und die weit rechts stehenden Nationalisten (MHP) mit der Regierung an einem Strang. Dasselbe gilt für die Befürwortung militärischer Aktionen, die darauf abzielen, jegliche Form kurdischer Selbstverwaltung in Syrien zu unterbinden. Da Washington dort die Milizen der größten kurdischen Partei – eines Ablegers der PKK – bewaffnet, gilt die aktuelle Politik der USA als existentielle Bedrohung für den Bestand des türkischen Staates. Eine große Mehrheit der Bevölkerung teilt diese Einschätzung: Im Jahr 2017 stehen 79 Prozent der Türken den USA negativ gegenüber; 72 Prozent sehen sie als größte Gefahr an. 2013 sahen das lediglich 44 Prozent so.² Die Zustimmung zur Nato liegt bei nur 23 Prozent, die bei weitem niedrigste Rate im Bündnis.³

Das Verhältnis zu den USA

Gerade das Verhältnis zu den Vereinigten Staaten ist jedoch von entscheidender Bedeutung für die Zu-

kunft der Türkei im Bündnis. Nachdem Washington im Oktober 2017 beschlossen hatte, als Reaktion auf die Festnahme von türkischen Angestellten amerikanischer Konsulate Visumsanträge vorübergehend nicht mehr zu bearbeiten, sind die bilateralen Beziehungen an einen bislang einmaligen Tiefpunkt gelangt. Nie zuvor waren die Bürger beider Länder von Konflikten zwischen ihren Regierungen direkt tangiert worden. Die Konsulatsmitarbeiter wurden mit der Begründung festgenommen, sie seien Teil des Netzwerks von Fethullah Gülen, des in den USA lebenden türkischen Predigers, dessen Auslieferung Ankara fordert. Anfang Oktober 2017 bot Staatspräsident Recep Tayyip Erdoğan den USA an, einen in der Türkei inhaftierten protestantischen Pastor freizulassen. Im Gegenzug sollten die USA Gülen überstellen. Prompt setzte in den USA eine Diskussion über die Gefahr ein, dass US-Bürger in der Türkei als Geiseln genommen werden könnten.⁴

Noch stärker ins Gewicht fällt freilich, dass sich die Ziele Ankaras und Washingtons im Nahen Osten längst nicht mehr decken. Dispute über die Taktik im syrischen Bürgerkrieg, über den Grad der militärischen Unterstützung von Jihadisten und über den Einsatz PKK-naher kurdischer Milizen wuchsen sich im Lauf der Jahre zu einem politischen und (seit Januar 2018) auch militärischen Gegeneinander der beiden Nato-Partner in Nordsyrien aus. In den USA verfestigt sich die Überzeugung, dass Erdoğan nicht nur Staat und Gesellschaft der Türkei autoritär formen will, sondern dass er auch fest entschlossen ist, außenpolitisch künftig eine gegen den Westen gerichtete »anti-systemische Rolle« zu spielen.⁵

Die Stellung der Türkei in der Nato

Kein Mitglied des Bündnisses bestreitet den hohen Wert der Türkei für die Allianz, doch vielerorts wächst die Ungeduld mit Ankara. In den letzten Jahren hat die Türkei wiederholt die Solidarität des Bündnisses eingefordert, und das mit Erfolg: so im Jahr 2012 mit der Stationierung von US-amerikanischen, niederländischen und deutschen Patriot-

¹ Zu den schwierigen westlich-türkischen Beziehungen und ihren geopolitischen Folgen vgl. zuletzt Kemal Kirişci, *Turkey and the West. Fault Lines in a Troubled Alliance*, Washington, D.C. 2017.

² Vgl. Henri J. Barkey, »How to Manage Post-Democracy Turkey«, in: *The American Interest*, 13 (September 2017) 3, S. 55–64 (61).

³ 2004 hatten noch 67 Prozent der Bevölkerung die Nato-Mitgliedschaft als unverzichtbar empfunden. 2006 war diese Zahl auf 41 Prozent zurückgegangen. Die aktuelle Ablehnung fußt auf einem Ressentiment, das mit der Zeit gewachsen und insofern solide ist. <<http://www.pewglobal.org/database/indicator/37/survey/all/>>.

⁴ Vgl. Kadri Tastan, »A New Crack in an Old Alliance«, in: *GMF – Transatlantic Take*, (Oktober 2017), <<http://www.gmfus.org/blog/2017/10/16/new-crack-old-alliance/>>.

⁵ Barkey, »How to Manage Post-Democracy Turkey« [wie Fn. 2], S. 3.

Raketen,⁶ 2015 im Konflikt mit Moskau nach dem Abschuss eines russischen Kampfflugzeugs und im Jahr 2016 mit verstärkter Nato-Präsenz in der Luft, die dazu dienen soll, die türkisch-syrische Grenze und den syrischen Luftraum zu überwachen. Dieses Engagement der Nato für die Türkei stand im Kontext einer langen Tradition Ankaras, die türkische Mitgliedschaft als Hebel in bilateralen Konflikten zu nutzen und dabei auf die Interessen des Bündnisses wenig Rücksicht zu nehmen. Diesen Hebel nutzte es etwa gegen die Republik Zypern, gegen Israel, Österreich und zuletzt Norwegen.⁷

Annäherung an Russland

In der Türkei, im Verhältnis Ankaras zu den USA und den Hauptstädten Westeuropas, aber auch in der Nato selbst sind gegenwärtig Dynamiken wirksam, die das gegenseitige Vertrauen der Bündnispartner untergraben. Unterdessen verstärkt die Regierung Erdoğan die Zusammenarbeit mit Russland, jenem Staat, der seit der Ukraine-Krise in vielen Nato-Mitgliedstaaten als größte sicherheitspolitische Herausforderung des euro-atlantischen Raumes wahrgenommen wird. Wie groß die Befürchtungen sein müssen, die Ankara die Politik der USA in Syrien, den Kurden gegenüber und im Nahen Osten bereitet, wird deutlich, wenn man sich vor Augen führt, dass es in der Türkei traditionell eine Furcht vor russischer Machtprojektion im Schwarzmeerraum und in der Ägäis gibt. Hinzu kommt, dass die Türkei energiepolitisch stark auf Russland angewiesen ist, keinen wirksamen Hebel gegen Moskau hat und sich deshalb eigentlich davor hüten müsste, diese Abhängigkeit zu vertiefen.

Vorläufiger Höhepunkt der türkisch-russischen Kooperation ist die von Ankara vorgesehene Erwerbung

des russischen S-400-Raketenabwehrsystems.⁸ In der Türkei sehen sowohl regierungsnah als auch oppositionelle Blätter diese Kaufentscheidung als Beweis für eine strategische Neuausrichtung ihres Landes.⁹ Russland wird dabei vielfach nicht mehr als Feind wahrgenommen. Das Abwehrsystem, so heißt es, richte sich primär gegen die Noch-Verbündeten aus dem Westen.¹⁰ Auch wer diese Einschätzung nicht teilen mag, zeigt sich zumindest beunruhigt, dass zur Wartung und Bedienung eines für die Sicherheit des Landes zentralen Systems künftig eine größere Zahl russischer Offiziere dauerhaft in der Türkei stationiert sein wird. Für Verteidigungsminister Nurettin Canikli ist der Kauf der S-400 ein großer Schritt auf dem Weg zu einer Rüstungspolitik, die nicht länger einseitig vom Westen kontrolliert wird.¹¹ In der Nato schreitet vor diesem Hintergrund die Entfremdung von Ankara fort und sinkt die Bereitschaft, sensible Informationen an die Türkei weiterzugeben.¹²

Unterschiedliche Interessen und der Verlust an wechselseitigem Vertrauen kennzeichnen die Beziehungen.

Zunehmende Isolation der Türkei im Bündnis, in den Hauptstädten Europas Ungewissheit über Ankaras Intentionen und das zukünftige Ausmaß der türkischen Kooperation mit Russland, aber auch

⁶ Vgl. Markus Kaim/Günter Seufert, *Deutsche Patriot-Raketen in der Türkei. Symbolik statt Strategie*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2013 (SWP-Aktuell 1/2013).

⁷ Bei der Nato-Übung »Trident Javelin«, die im November 2017 in Norwegen abgehalten wurde, sind nach Angaben von Präsident Erdoğan er selbst sowie der türkische Republikgründer Atatürk in einer Übersicht als »Feinde« und als »Ziele« aufgeführt worden. Daraufhin ordnete Ankara den sofortigen Abzug der teilnehmenden vierzig türkischen Soldaten an.

⁸ Vgl. dazu Rayk Hähnlein, *Ein russisch-türkischer Raketendeal: Doppelter Schaden für die Nato*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2017 (SWP-Kurz gesagt), <<https://www.swp-berlin.org/kurz-gesagt/ein-russisch-tuerkischer-raketendeal-doppelter-schaden-fuer-die-nato>>, sowie Samuel Hickey, »Turkey's New Missiles. What the S-400 Means for Ankara and NATO«, in: *Foreign Affairs Snapshot*, (Oktober 2017), <<https://www.foreignaffairs.com/articles/turkey/2017-10-20/turkeys-new-missiles>>.

⁹ So Mete Yazar am 30.10.2017 in der regierungsnahen Zeitung *Karar*; Orhan Bursalı am 18.9.2017 in der oppositionellen Zeitung *Cumhuriyet*.

¹⁰ Vgl. auch die Liste möglicher Zielobjekte des Systems, die die amtliche Nachrichtenagentur Anadolu am 20. September 2017 veröffentlicht hat und die ausschließlich westliches Fluggerät enthält.

¹¹ Vgl. »Mit den S-400 ist eingetreten, was die Nato stets befürchtet hat« (türk.), Website der Zeitung *Türkiye*, 23.11.2017, <<http://www.turkiyegazetesi.com.tr/gundem/522113.aspx>>.

¹² Vgl. »Die Türkei ist kein vertrauenswürdiger Akteur mehr« (türk.), *Deutsche Welle*, 6.9.2017; »Eine Frage der Ehre«, in: *Berliner Zeitung*, 31.11.2017.

mit dem Iran, eine zusehends konfrontative Politik der USA im Nahen Osten: All dies sind Indizien für eine Verschlechterung der Beziehungen, die von unterschiedlichen Interessen und dem Verlust an wechselseitigem Vertrauen gekennzeichnet sind. Zur Bruchstelle kann das Ringen um Interessenssphären in Syrien und dem Irak werden – eine Region, die Ankara als Kernzone seiner Sicherheitspolitik betrachtet, weil es eine von dort ausgehende »kurdische Bedrohung« wahrnimmt und dorthin eigene Macht projizieren möchte.

Politische Entmachtung des Militärs und Schwächung der »Atlantiker«

Die Regierung Erdoğan hat den missglückten Putsch zum Anlass genommen, das Militär endgültig unter ihre Kontrolle zu bringen. Eine erste Etappe auf dem Weg zu diesem Ziel markierten bereits die Jahre 2007 bis 2013. Im Vorfeld einer Reihe von Mammutprozessen – die bekanntesten waren »Ergenekon« und »Sledgehammer« – sind allein 2011 rund 50 Admirale und Generale verhaftet worden, im selben Jahr traten die Chefs sämtlicher Teilstreitkräfte geschlossen zurück. Gülen-nahe Kader in Polizei und Justiz hatten damals aufs Engste mit der Regierung kooperiert und primär kemalistische Kreise im Militär geschwächt.

Als Reaktion auf den Putschversuch entließ die Regierung bis April 2017 mehrere Tausend Soldaten, weitere Tausende kamen in Haft. Obwohl sich nur relativ wenige Einheiten am Putschversuch beteiligt hatten, wurden 23 000 Militärangehörige (6500 Offiziere und 16 500 Militärkadetten) entlassen.¹³ Mit der Verabschiedung von Notstandsgesetzen wurde dafür gesorgt, dass das Militär seine bisherige Stellung als »Staat im Staate« einbüßte. Der Chef des Generalstabs musste weitreichende Befugnisse an den Verteidigungsminister abgeben, der seither den Befehl über die Teilstreitkräfte hat, ihre Befehlshaber ernennt und über die Beförderung ihrer Offiziere entscheidet. Die Militärgerichtsbarkeit wurde aufgehoben, die Generale verloren die Kontrolle über die politische und ideologische Sozialisation des militärischen

Nachwuchses. Küstenwache und Gendarmerie wurden dem Innenministerium unterstellt, das Militär wurde von allen polizeilichen Aufgaben entbunden.

Der Austritt der Türkei würde den Zusammenhalt des Bündnisses fundamental in Frage stellen.

In dieser Zeit sind nicht nur »Gülenisten« entlassen worden, sondern auch Offiziere, die zwar nicht der Nähe zu Gülen verdächtigt werden können, die aber dem von Erdoğan forcierten Umbau des türkischen Staates kritisch gegenüberstanden. Unter ihnen waren besonders viele sogenannte Atlantiker, die Teile ihrer Ausbildung in den USA oder in Nato-Stäben absolviert hatten und die eine positive Haltung zum Bündnispartner und zur Allianz haben. Die an und für sich zu begrüßende Entwicklung, dass die Politik die Kontrolle über das Militär gewann, ging insofern einher mit einer gezielten Schwächung der pro-westlichen Kader.

Auswirkungen eines türkischen Austritts auf die Nato und den Westen

Ein Austritt der Türkei aus der Nato hätte weitreichende Folgen:¹⁴

Erstens würde er den politischen Zusammenhalt des Bündnisses fundamental in Frage stellen. Selbst wenn der Austritt am Ende zu einer Konsolidierung der Nato führen würde, müsste das Bündnis doch zunächst in eine Phase der Neuausrichtung und damit verbundener Unsicherheit eintreten. In Zeiten, in denen die Allianz mehr denn je in den letzten 25 Jahren sicherheitspolitisch gefordert ist, würde sich die Nato nach einem solchen Austritt stärker mit sich

¹³ Markus C. Schulte von Drach, »Tausende verdächtigt, gefeuert, verhaftet«, in: *Süddeutsche Zeitung* (online), 18.7.2017, <<http://www.sueddeutsche.de/politik/tuerkei-tausende-verdaechtigt-gefeuert-verhaftet-1.3587696>>.

¹⁴ Zur Debatte über dieses Szenario vgl. stellvertretend Michael Martens, »Eine Allianz fürs Leben. Die Türkei will die Nato ärgern. Verlassen will sie das Bündnis nicht«, in: *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 11.6.2017; Luisa Seeling, »Der Partner, ein Feind. Ankara fühlt sich nach einem Eklat bei einer Militärübung auch von der Nato bedroht«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 21.11.2017, und zuletzt Metin Gürcan, »Nato als Feind? Eine türkische Perspektive auf das krisenhafte Verhältnis zwischen Türkei und Nato«, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, 23.11.2017, <<http://www.ipg-journal.de/rubriken/aussen-und-sicherheitspolitik/artikel/nato-als-feind-2442>>.

selbst beschäftigen, was die Institution erst einmal lähmen dürfte. Von großer politischer Symbolkraft wäre die Tatsache, dass erstmals ein Mitglied die Allianz verlässt, die in ihrer Geschichte bis dahin nur Beitritte zu verzeichnen hatte. Der Zusammenhalt der Allianz würde auch deshalb schwächer, weil die Bedrohungsvorstellungen weiter auseinanderdriften würden. Denn die Türkei ist einer der wenigen Nato-Staaten, in deren Sicherheitsüberlegungen sowohl die Ost- als auch die Südflanke der Allianz von Bedeutung ist.¹⁵ Das verbindet sie mit Deutschland, das aufgrund seiner Rolle in Europa und als Ziel von Flüchtlingsbewegungen ebenfalls nach Osten und nach Süden blicken muss. In der Nato führen diese Staaten in besonderem Maße differierende Bedrohungswahrnehmungen zusammen, wie sie gerade bei den östlichen und südlichen Mitgliedstaaten der Allianz immer wieder zu beobachten sind.

Zweitens würde der Austritt das Bündnis operativ einschneidend schwächen. Denn geostrategisch ist die Lage der Türkei von unschätzbbarer Bedeutung für die Allianz. Von Europa aus betrachtet bildet die Türkei eine Brücke zum Nahen und Mittleren Osten, zum Kaukasus und mittelbar auch nach Zentralasien und ist damit ein wichtiger Stationierungsort. Der Bosphorus fungiert als maritimes »Scharnier« zum Schwarzen Meer und zu dessen Anrainern. Neben dem Allied Land Command in Izmir befinden sich zahlreiche weitere Nato-Einrichtungen in der Türkei. Verbündete Truppen lassen sich mit vergleichsweise geringem administrativem, diplomatischem und logistischem Aufwand stationieren.

Drittens würde auch die nukleare Abschreckung beeinträchtigt. Wie Belgien, die Niederlande, Italien und Deutschland verfügt auch die Türkei nicht über eigene Atomwaffen. Sie hat jedoch ebenso wie diese Staaten eine Funktion für die nukleare Verteidigungsstrategie und dient in diesem Rahmen der Stationierung von Atomwaffen der USA. Mit einem Austritt der Türkei würden alle potentiellen und tatsächlichen geostrategischen Vorteile hinfällig, die sich aus ihrer Lage für die Nato ergeben. Unter Umständen müsste die Allianz mühsam mit der Türkei neu darüber verhandeln, wie sie sich diese Vorteile sichern kann.

Viertens würden mit einem Austritt der Türkei laufende Nato-Operationen und die Verteidigungsfähigkeit insgesamt geschwächt: Die Türkei war im Rah-

men ihrer Mitgliedschaft an einem guten Dutzend Nato-Missionen beteiligt. Gegenwärtig (März 2018) ist die Allianz in drei größeren Missionen gebunden: »Resolute Support« in Afghanistan, Kfor im Kosovo und »Sea Guardian« im Mittelmeer. Zu allen drei trägt die Türkei, die nach den USA über die personalstärksten Streitkräfte der Allianz verfügt, mit signifikanten Kontingenten bei: Derzeit sind knapp 700 türkische Soldaten in Afghanistan und knapp 400 im Kosovo im Einsatz.¹⁶ Darüber hinaus hat die Türkei den siebtgrößten Verteidigungshaushalt (12,118 Milliarden US-Dollar, 2017) und ihre Verteidigungsausgaben halten den ebenfalls siebtgrößten Anteil am Bruttoinlandsprodukt (1,48 Prozent im Jahr 2017) unter den 29 Nato-Mitgliedern.¹⁷ Zwar können die türkischen Streitkräfte kein qualitatives Alleinstellungsmerkmal vorweisen, doch treibt Präsident Erdoğan eine ehrgeizige technische Modernisierung der Streitkräfte voran. Dies betrifft etwa die mittelfristige Ausstattung der Luftwaffe mit F-35-Jets oder die nationale Rüstungsindustrie, die etwa eigene bewaffnete Drohnen entwickelt.¹⁸ Mit einem Austritt der Türkei müssten deren Beiträge von den anderen Mitgliedstaaten aufgefangen werden.

Fünftens würde ein Austritt das antiwestliche Lager politisch stärken, mithin diejenige Gruppe von Staaten, die »westliche« innen- wie außenpolitische Ordnungsvorstellungen ablehnen, als für den eigenen Kulturraum fremd ansehen oder aktiv bekämpfen. Denn die Türkei wäre gezwungen, den Verlust an strategischen Vorteilen, die ihr das Bündnis geboten hat, durch den Beitritt zu anderen Allianzen zu kompensieren. Abgesehen davon, dass zum Beispiel als denkbare Alternative die Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SCO) weder vom Grad ihrer Institutionalisierung noch von ihrer Mitgliedsstruktur her der Türkei eine ähnlich einflussreiche Stellung ver-

¹⁶ Turkish Armed Forces, General Staff, *Contribution of the TAF to the Peace Support Operations*, <<http://www.tsk.tr/InternationalRelations/ContributionToTafToPeace>>.

¹⁷ Nato, *Information on Defence Expenditures* (last updated 15.3.2018), <https://www.nato.int/cps/ic/natohq/topics_49198.htm>.

¹⁸ Die Türkei ist dabei nicht nur Absatzmarkt, sondern bei Rüstungsprojekten auch Kooperationspartner von Unternehmen anderer Nato-Mitgliedstaaten. Eines der größten Auftragsvolumen hat derzeit die Kooperation zwischen Lockheed Martin und Turkish Air Industries. Das türkische Unternehmen fertigt Rumpfmittelteile für den Kampffjet F-35 Lightning II.

¹⁵ Vgl. dazu Sinan Ülgen, *Nato's Southern Strategy at a Crossroads*, Brüssel: Carnegie Europe, Dezember 2017.

schaffen würde, wie Ankara sie in der Nato hat, erscheint eine Anlehnung, eventuell auch Mitgliedschaft Ankaras in der SCO nicht gänzlich unmöglich.¹⁹

Handlungsempfehlungen

- 1) Die Allianz sollte vor allem darauf hinarbeiten, den Eintritt des hier vorgestellten Szenarios zu verhindern. Dazu gehört es, anzuerkennen, dass ihre Interessen und jene der türkischen Regierung divergieren, und nach Kompromissen zu suchen.
- 2) Teil dieses Ansatzes sollte es sein, zwischen den weiterhin existierenden bilateralen Interessendivergenzen, die zwischen der Türkei und einzelnen Staaten bestehen, und der multilateralen Zusammenarbeit in der Allianz zu differenzieren: Was das deutsch-türkische Verhältnis belastet, darf die Kooperation in der Nato nicht beeinträchtigen.
- 3) Sollte die Türkei die Allianz tatsächlich verlassen, müssten die Nato als Organisation und deren Mitgliedstaaten Instrumente entwickeln, um eine Annäherung der Türkei an das antiwestliche Lager zu verhindern. Voraussetzung dafür ist eine möglichst kohärente transatlantische und gesamt-europäische Türkei-Politik.
- 4) Hierfür wird mit einem möglichst hohen Maß an Realismus zu klären sein, was die Nato und ihre Mitgliedstaaten unter den neuen Bedingungen strategisch von der Türkei erwarten und wie weit sie noch den Anspruch haben können, transformativ auf innertürkische Entwicklungen einzuwirken.
- 5) Als Fernziel müsste ins Auge gefasst werden, die Beziehungen im Extremfall eines Nato-Austritts auf neue Weise zu institutionalisieren. Eine solche Institutionalisierung könnte die Bindewirkungen eines Bündnisses zwar keinesfalls ersetzen, wäre aber dringend notwendig, um künftige Interessendivergenzen zwischen der Nato und der Türkei handhabbar zu machen.
- 6) Die Nato wäre gezwungen, den Austritt als Chance zu begreifen. Sie könnte in diesem Sinne

die unfreiwillige Verschlankung nutzen, um ihren europäischen Pfeiler zu stärken und die eigenen Fähigkeiten ernsthafter voranzubringen als in der Vergangenheit. Gerade die europäischen Nato-Staaten würden auch im Rahmen anderer Institutionen und Ansätze, etwa dem Ansatz der Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO) der Europäischen Union, noch mehr Anstrengungen unternehmen müssen, ihre Verteidigungsfähigkeit zu konsolidieren, zu integrieren und auszubauen.

In der Türkei sollten jene Kräfte gestärkt werden, die ein Interesse an engen Beziehungen zum Westen haben.

- 7) Gleichzeitig sollten jene Kräfte in der Türkei gestärkt werden, die ein Interesse an engen Beziehungen zum Westen haben. Dazu gehören beispielsweise die exportorientierten Unternehmen und Unternehmer. Diese Aufgabe übersteigt naturgemäß die Fähigkeiten der Nato; sie müsste von anderen Organisationen wie der EU wahrgenommen werden, indem sie beispielsweise die Zollunion mit der Türkei modernisiert.

¹⁹ Vgl. Stephen Blank, »What Impact Would Turkish Membership Have on the SCO?«, in: *Central Asia-Caucasus Analyst* (Washington, D.C.), 15 (17.4.2013) 8, S. 7–10, <<http://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/12705-what-impact-would-turkish-membership-have-on-the-sco?html>>.

Matthias Schulze / Raphael Bossong / Marcel Dickow

Cyber-Sabotage der EU-Datenbanken zur inneren Sicherheit

Am 25. Oktober 2023 legte das EU-Parlament seinen vorläufigen Untersuchungsbericht zum »LISA-Hack« vor, dem größten Datenklau in der Geschichte der Europäischen Union. Bei diesem Cyber-Spionageangriff (*Advanced Persistent Threat*, APT) wurden seit 2020 diverse vernetzte Datenbanken – darunter das Schengener Informationssystem (SIS), die Fingerabdruckdatenbank EURODAC, das Visa-Informationssystem (VIS), das neu eingerichtete Europäische Reiseinformations- und Reise genehmigungssystem (ETIAS) und das biometrische Ein- und Ausreisensystem (EES) – durch eine ausländische Hackergruppe infiltriert, die über beachtliche technische Fähigkeiten verfügt. Über einen längeren Zeitraum wurden Millionen sensibler Daten von EU- und Nicht-EU-Bürgern abgeschöpft. Soweit dies nachvollzogen werden konnte, wurden mindestens 110 Millionen Datensätze des SIS und die biometrischen Visainformationen von rund 100 Millionen Individuen entwendet. Zudem gibt es Hinweise, dass einzelne Einträge in den Datenbanken manipuliert worden sind. Eine genaue forensische Analyse steht aber noch aus.

Als die IT-Experten des EU Computer Emergency Response Team (EU-CERT) den Hackern im Frühjahr 2022 auf die Schliche kamen, lösten diese ein sogenanntes Wiping-Modul aus, das die meisten aktiven Datenbestände löschte, gespeichert in den Rechenzentren von EU-LISA (Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts).¹ Weil das Krisenmanagement der EU-Behörde als unzureichend bewertet wurde, bestand das Europäische Parlament (EP) darauf, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen.

¹ Europäische Union, »Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht (eu-LISA)«, *europa.eu* (online), 2017, <https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/eu-lisa_de> (Zugriff am 19.12.2017).

zen. Aber die EU hat nicht nur einen Reputations schaden davongetragen. Seit dem Angriff sind das europäische Grenzmanagement und die inner-europäische polizeiliche und sicherheitspolitische Zusammenarbeit stark beeinträchtigt.

Chronologie des Hacks

Dass große staatliche Datenbanken zum Ziel von Cyber-Operationen werden könnten, war spätestens seit 2015 klar, als das amerikanische Office of Personnel Management (OPM) gehackt wurde. Bei diesem Angriff wurden 21,5 Millionen Datensätze von US-Regierungsmitarbeitern entwendet, inklusive Fingerabdrücken und Angaben zur Sicherheitseinstufung.² Der OPM-Hack deutete darauf hin, dass ausländische Nachrichtendienste sich zunehmend für die immer weiter anwachsenden und vernetzten Datentöpfe interessieren, die Regierungen zur Personenerfassung anlegen.³ Datenschützer und Cyber-Security-Experten hatten seit 2013 davor gewarnt, dass die Zentralisierung kritischer EU-Datenbanken bei der EU-LISA-Behörde Begehrlichkeiten wecken könnte. Schon damals gab es Hinweise darauf, dass Hacker in das Schengen-Informationssystem eingedrungen waren⁴

² U.S. House Committee on Oversight and Government Reform, *The OPM Data Breach: How the Government Jeopardized Our National Security for More Than a Generation*, 7.10.2016, <<https://oversight.house.gov/report/opm-data-breach-government-jeopardized-national-security-generation/>> (Zugriff am 19.12.2017).

³ David Floyd, »Was I Hacked? Find out if the Equifax Breach Affects You«, *Investopedia*, (online), 11.10.2017, <<http://www.investopedia.com/news/was-i-hacked-find-out-if-equifax-breach-affects-you/>> (Zugriff am 19.12.2017).

⁴ Ole Reißmann, »Hacker knackten Schengen-Datenbank«, *Spiegel Online*, 17.1.2014, <<http://www.spiegel.de/netzwelt/>>

bzw. Insider Informationen an die organisierte Kriminalität übermittelt hatten.

Die 2022 entdeckte Cyber-Operation gegen EU-LISA wies Parallelen zu anderen Hacks der Vergangenheit auf. Die Angreifer machten sich die sternförmige Topografie verschiedener von EU-LISA betreuter Systeme zunutze. Das Merkmal dieser Informationsarchitektur ist, dass nationale Polizeibehörden eine lokale Kopie des SIS-Datensatzes vorhalten, die regelmäßig auf zentrale Server der EU-LISA gespiegelt wird. Diese sogenannten SIRENE-Büros (Supplementary Information Request at the National Entry) werden von den Mitgliedsländern verwaltet, dementsprechend gibt es unterschiedliche Sicherheitsniveaus. Zur Vorbereitung des Angriffs, der anscheinend bereits im Winter 2019 begann, wurde ein Mitarbeiter eines südeuropäischen SIRENE-Büros bestochen, damit er einem unbekannten Dritten seine Zugangsdaten mitteilt. Dies deutet auf eine nachrichtendienstliche Beteiligung hin. Über den kompromittierten Nutzeraccount sendeten die Angreifer interne Phishing-Mails und konnten auf diese Weise Administratorenberechtigungen in der nationalen SIRENE-Stelle erlangen.

Über das gekaperte SIRENE-Büro wurden am 20. Januar 2020 manipulierte PDF-Dateien in das SIS eingespeist. Dazu wurde eine Sicherheitslücke im PDF-Format ausgenutzt und eine Spionage-Schadsoftware in einen elektronischen Haftbefehl eingefügt, der weitere Rechner infizierte. Das Schadprogramm breitete sich im gesamten SIS-Netzwerk aus, spähte die Spezifika des zentralen LISA-Servers aus und ermöglichte es den Hackern, eine Hintertür in die Systemarchitektur von EU-LISA zu implantieren und über diesen Zugang circa einen Monat später Administrativzugriff auf weitere zentral verwaltete Datenbanken wie das VISA-Informationssystem, EURODAC und ETIAS zu erhalten.

Die Analyse der eingesetzten Schadsoftware zeigt, dass diese sich über gängige Netzwerkprotokolle, aber auch über USB-Sticks verbreiten und auf diesem Wege sogar isolierte Netzwerke befallen konnte. Es lässt sich auch nicht ausschließen, dass im Rahmen der personellen Ausstattung der EU-LISA-Agentur neue Mitarbeiter eingestellt oder Subunternehmer einbezogen wurden, die eine Ausbreitung des Schadprogramms vom SIS auf die anderen, getrennten Netze des VIS

und EURODAC ermöglichten. Mit Administratorenbefugnissen und durch weitere Manipulationen der Logdateien konnten die Täter lange Zeit unentdeckt agieren. Die Untersuchung des EP zeigte, dass es ihnen so gelang, im Verlauf des Jahres 2020 die gesamten Datenbankinhalte stückweise zu kopieren.

Die Vorfälle wurden zunächst nicht weiter analysiert, weil man ähnlichen Fehlern immer wieder begegnet war.

Im Laufe des Jahres 2021 stellte EU-LISA erstmals fest, dass die Zahl fehlerhafter Daten bzw. inkongruenter, zwischen den nationalen Kopien und der zentralen Speicherung differierender Daten anstieg. Auch mehrten sich Meldungen aus den nationalen Zweigstellen, die Probleme mit dem Datenabgleich signalisierten. Weil man ähnlichen Fehlern im Kontext der Einrichtung des SIS und bei Systemupdates immer wieder begegnet war, wurden die Vorfälle zunächst nicht weiter analysiert.⁵ Insbesondere beim gerade neu eingerichteten biometrischen Einreisensystem hatte man ohnehin mit Inkompatibilitäten gerechnet. Die Erwartungen richteten sich vielmehr darauf, dass sich die Probleme mit der Datenqualität bald leichter lösen ließen, und dies dank der neuen Infrastruktur, die gerade aufgebaut wurde und die die Datenbanken – unter dem Schlagwort der Interoperabilität – stärker verknüpfen würde. Im Nachhinein stellte sich heraus, dass diese Fehleinschätzung ein früheres Entdecken der Eindringlinge verhinderte.

Während sich die meisten Cyber-Operationen auf das Abschöpfen von Daten beschränken, legten es die Urheber des »LISA-Hacks« darauf an, systematisch die Datensätze zu manipulieren. Sie veränderten unter anderem den Abfrage-Algorithmus derart, dass bestimmte biometrische Anfragen mit »no hit« beantwortet wurden, obwohl ein Treffer vorlag, und umgekehrt. Dies erweckte bei den Nutzern zwar den Eindruck, dass das System normal funktioniere, hatte allerdings zur Folge, dass gesuchte oder anderweitig registrierte Personen bei Kontrollen nicht entdeckt wurden. Stattdessen nahm die Zahl falscher Treffer

netzpolitik/sis-hacker-kopierten-teile-der-schengen-datenbank-a-944059.html> (Zugriff am 19.12.2017).

⁵ Detlef Borchers, »SIS II beginnt am 9. April trotz weiterhin vorhandener Mängel«, *Heise Online*, 18.3.2013, <<http://www.heise.de/newsticker/meldung/SIS-II-beginnt-am-9-April-trotz-weiterhin-vorhandener-Maengel-1824520.html>> (Zugriff am 19.12.2017).

(false positives) zu, so dass unbelastete Personen ins Visier der Sicherheitsbehörden gerieten. Die Entlastung der Betroffenen war aufgrund der kompromittierten Datenbanken äußerst mühsam und ging mit erhöhtem Klärungsaufwand und einer drastischen Zunahme von Beschwerden einher.

Der Angriff wird entdeckt

Im März 2022, gut zwei Jahre nach der ersten Infiltration der südeuropäischen SIRENE-Stelle, erkannten die Computer Emergency Response Teams der EU die systematische Natur der Unregelmäßigkeiten. Als die im Netzwerk mittlerweile tief verankerten Angreifer ihre Verfolgung und drohende Entdeckung bemerkten, lösten sie am 15. April, einem Karfreitag, an dem viele IT-Mitarbeiter freihatten, einen »wipe«-Befehl an zentralen Schaltstellen des EU-LISA-Netzwerks in Straßburg aus, der Teile der Datenbanken (SIS, VIS, EURODAC, ETIAS, EES) und den Master-Boot-Record zentraler Verwaltungsserver löschte, um die Ermittlungen zu verlangsamen.⁶ Die besonders gesicherten Backups in Österreich waren davon nur zum Teil betroffen, weil diese vorsorglich unter Quarantäne gestellt worden waren.

Da der Umfang des Schadens noch nicht bekannt war, wurde der Vorfall zunächst nicht publik gemacht, obwohl er sich bereits in Form stark verlangsamter EU-Grenzkontrollen unmittelbar auswirkte. So entfiel die Erfassung biometrischer Daten, Einreisen mussten wie früher manuell geprüft werden oder die Überprüfungen unterblieben gänzlich. Zunächst wurden diese Probleme mit kurzfristigen technischen Schwierigkeiten erklärt. Als sie nach zwei Wochen immer noch nicht behoben waren und sich die Tatsache des Cyber-Angriffs nicht länger verheimlichen ließ, beschwichtigte die EU-LISA-Direktorin die beunruhigten EP-Parlamentarier mit der Aussage, dass »nach aktuellem Stand keine Daten von EU-Bürgern betroffen« seien und »das System [...] bald wieder vollständig hergestellt sein« werde.

⁶ Sean Gallagher, »Shamoon Wiper Malware Returns with a Vengeance«, *Ars Technica* (online), 12.1.2016, <<https://arstechnica.com/information-technology/2016/12/shamoon-wiper-malware-returns-with-a-vengeance/>> (Zugriff am 19.12.2017).

Die Offenlegung von Fahndungsgesuchen und verdeckten Warnungen war ein Fiasko für die Organe der inneren Sicherheit.

Während die nationalen Sicherheitsbehörden hastig versuchten, personelle Ressourcen für Grenzkontrollen zusammenzuziehen, und auf eigene Datensysteme zurückgriffen, wurden ausgewählte Bestände der SIS-, EES- und ETIAS-Datenbanken mit brisanten Informationen von anonymen Tätern auf der zuvor eingerichteten Website *Eu-Leaks.com* veröffentlicht. Insbesondere die Offenlegung von Fahndungsgesuchen und verdeckten Warnungen vor Terrorismusverdächtigen im SIS stellte ein Fiasko für die Organe der inneren Sicherheit dar. In der Folge war ein deutlicher Rückgang bei den Festnahmen an den EU-Außengrenzen und im gesamten Schengenraum zu verzeichnen. Investigativjournalisten deckten auf, dass Teile dieser Daten manipuliert worden waren, weshalb in einigen Fällen unschuldige Bürger zur Fahndung ausgeschrieben waren. Umgekehrt – und auch das wurde nun bekannt – ließ sich nicht ausschließen, dass die Hacker beispielsweise Fahndungsgesuche bewusst gelöscht hatten, um Kriminelle vor Strafverfolgung zu schützen.

Diese Enthüllungen erschütterten das Vertrauen in die europäischen Sicherheitsbehörden nachhaltig. Seitdem hält sich die Theorie, dass es einen Zusammenhang zwischen einer nicht-aufgeklärten Mordserie und der Manipulation bestimmter Fahndungsprofile geben könnte. Durch eine Veränderung der Daten, die bei der Einreisekontrolle abgefragt werden, könnten aber auch unbemerkt Agenten oder Attentäter Grenzen passiert haben. Befürchtet werden musste auch, dass Interessierte unter Umständen von Kontextinformationen aus EU-Datenbanken profitiert hatten, um Schutzsuchende zu lokalisieren.

Wer war es?

Die Operation konnte auch im Rahmen der nachträglichen Ermittlungen keinem bestimmten Akteur zugeordnet werden, denn kriminelle und staatliche Ziele sowie Methoden überlappten sich zu stark. Einerseits sprachen die Komplexität, das für den gesamten Hack erforderliche Know-how und die Zielauswahl für eine staatlich unterstützte APT-Gruppe. Aus technischer Sicht ließ sich feststellen, dass die Täter bekannte Schadsoftware verwendet hatten.

Auch im Zuge des sogenannten Non-Petya-Angriffs in der Ukraine 2017 waren beispielsweise »wiper« eingesetzt worden, um vermutlich andere Spionageaktivitäten zu verschleiern.⁷ Das Veröffentlichen von gestohlenen, teils manipulierten Daten passte zu Vorfällen, die während des US-Wahlkampfes 2016 beobachtet worden waren.⁸ Andererseits war nicht auszuschließen, dass es sich bei dem Angriff um eine Operation unter falscher Flagge bzw. eine Vernebelungsaktion handelte, wie bei zahlreichen anderen Cyber-Attacken der vergangenen Jahre.⁹ So spricht der eher ungewöhnliche Tatbestand der Datenmanipulation für kriminelle Motive. Insofern könnte es sein, dass Hacker zwar anfänglich im staatlichen Auftrag agierten, dann aber eigene Interessen verfolgt hatten. Für die Hypothese einer außer Kontrolle geratenen Hackergruppe spricht auch die Breite und Vielfalt der Datenleaks.

Wir haben die Gefahr der digitalen Manipulation unserer Datenbestände klar unterschätzt.

Unter den Millionen von Einträgen in den EU-Datenbanken zur Ein- und Ausreisekontrolle (VIS, EES, ETIAS) fanden sich die biometrischen Passfotos, Personendaten und Fingerabdrücke von hochrangigen Beamten, Prominenten und Wirtschaftsführern aus zahlreichen Drittstaaten. Sensible Informationen über eingereiste Personen wie Vorstandsmitglieder, Staatssekretäre oder Geheimnisträger aller Art haben nicht nur einen immensen geheimdienstlichen Wert, weil sie zur Enttarnung von Agenten dienen können; sie können ferner zur Erpressung, Wirtschaftsspionage und für den Identitätsdiebstahl (Cyber-Kriminalität) genutzt werden. Da insbesondere biometrische Informationen wie Fingerabdrücke immer häufiger als

Passwörter für Online-Accounts und für Zugangskontrollen in wirtschaftlichen oder militärischen Hochsicherheitsbereichen verwendet werden, ermöglicht ein Kopieren des Abdrucks Kriminellen im schlimmsten Fall Zugang zu sensiblen Einrichtungen oder Informationen.

Schuldzuweisungen und politische Konsequenzen

Rechtspopulistische Parteien innerhalb der EU instrumentalisierten den Skandal, um eine massive personelle Aufstockung der Polizeikräfte und eine kompromisslose Rückkehr zu nationalen Grenzkontrollen zu fordern. Linksliberale Gruppierungen warnten indes vor der unkontrollierten Datensammelwut und einem europäischen »Überwachungsstaat«. Politische Verantwortung für die Missstände konnte im komplexen Regierungssystem der EU aber kaum konkreten Akteuren zugewiesen werden. Lediglich die Führung von EU-LISA musste zurücktreten. Der Vorfall hinterließ jedoch großes Misstrauen unter den Sicherheitsbehörden der Mitgliedstaaten. In der Folge wurden weitere ambitionierte Projekte zur Integration der Sicherheitspolitik auf Eis gelegt.

Zumindest gelang es EU-CERT-Teams im Laufe von Wochen, Teile der Datenbanken aus nationalen Kopien wiederherzustellen. Allerdings waren die Dateninkonsistenzen und der Umfang der geleakten sensiblen Informationen so substantiell, dass ein reibungsfreier Betrieb auf Jahre nicht zu gewährleisten ist. Zudem konnte nicht ausgeschlossen werden, dass die Hacker weitere Hintertüren installiert hatten oder immer noch Schadsoftware aktiv war. Der Untersuchungsbericht des EP kam letztendlich zu der Schlussfolgerung: »Wir haben die Gefahr der digitalen Manipulation unserer immer weiter anwachsenden Datenbestände klar unterschätzt«. Die IT-Sicherheit halte nicht mit der Geschwindigkeit Schritt, mit der Staaten ihre Datenbestände ausbauen und vernetzen. Auch das Krisenmanagement der EU wurde scharf kritisiert. Obwohl in der Vergangenheit vor der Gefahr ausgefeilter Cyber-Angriffe gewarnt worden war, gab es keinen umfassenden und effektiven Krisenreaktionsplan, wie ihn die Verfasser der EU-Cyber-Sicherheitsstrategie schon 2017 vorgeschlagen

⁷ Anton Ivanov/Orkhan Mamedov, »ExPetr/Petya/NotPetya Is a Wiper, Not Ransomware«, *Securelist* (online), 28.6.2017, <<https://securelist.com/expetrpetyanotpetya-is-a-wiper-not-ransomware/78902/>> (Zugriff am 19.12.2017).

⁸ »How Russia-linked Hackers Stole the Democrats' Emails and Destabilised Hillary Clinton's Campaign«, *ABC* (online), 5.11.2017, <<http://www.abc.net.au/news/2017-11-04/how-russians-hacked-democrats-and-clinton-campaign-emails/9118834>> (Zugriff am 19.12.2017).

⁹ Lily Newman-Hay, »Hacker Lexicon: What Is the Attribution Problem?«, *Wired* (online), 24.12.2016, <<http://www.wired.com/2016/12/hacker-lexicon-attribution-problem/>> (Zugriff am 19.12.2017).

hatten.¹⁰ Der Untersuchungsausschuss kritisierte in seinem Report zudem die gesamte Entwicklung der EU-Politik im Bereich der inneren Sicherheit. So sei unter dem Schlagwort der »Interoperabilität« zu unkritisch die Vernetzung von immer mehr Datentöpfen vorangetrieben worden.¹¹ Neue Angriffsflächen seien damit entstanden, während man alte Verwundbarkeiten nicht beseitigt habe. Insbesondere beim SIS sei mit dem Argument »Datenschutz darf kein Täterschutz sein« die Systemsicherheit vernachlässigt worden. Dies habe sich beim Verzicht auf eine Verschlüsselung der Datenbanken gezeigt und auch bei der Vergabe weitreichender Zugriffsberechtigungen über die nationalen SIRENE-Büros mit ihren uneinheitlichen Informationssicherheitsstandards.

In der Summe ist nicht mehr zu kontrollieren, welche sensiblen Datenprofile entstehen könnten.

Der Report sprach sich demgemäß für eine größere Datensparsamkeit und eine zugleich »verantwortungsvollere Vernetzung« aus. Die in vielen Bereichen angestrebte Datenintegration müsse zurückgestuft werden, weil in der Summe nicht mehr praktisch zu kontrollieren sei, welche sensiblen Datenprofile entstehen könnten. Zudem habe die von den Autoren des »LISA-Hack« bewerkstelligte Datenmanipulation gezeigt, dass die Beurteilung, ob ein Bürger verdächtig oder unverdächtig ist, stärker an regelmäßige Überprüfungen der zugrundeliegenden Informationen geknüpft werden sollte bzw. die Bürger bessere Einspruchs- und Auskunftsrechte haben sollten. Entsprechend trat das EP dafür ein, bestehende Datenschutzbehörden zu stärken und neue Positionen für »Data-Quality-Manager« zu schaffen, die diese Aufgaben übernehmen sollten. Auch das Argument der Personaleinsparung durch effizientere Technisierung müsse hinterfragt werden. Im Anschluss an die 2022 erfolgte flächendeckende Datenlöschung hätten die Mitgliedstaaten nur deshalb noch auf Grenz- und Polizeibeamte zurückgreifen können, weil die Umstellung auf zunehmend automatisierte Grenz-

kontrollsysteme erst kurz zuvor eingeleitet worden sei. Entsprechende personelle Kapazitäten müssten nun auch für die Zukunft vorgehalten werden.

Schließlich müsse es eine klare politische Zuverlässigkeit bei Cyber-Vorfällen oder Datenskandalen geben, außerdem sei die Bevölkerung rechtzeitig zu informieren. Es dürfe nicht länger sein, dass man sich auf ministerieller Ebene mit dem Verweis auf den technischen Charakter von Cyber-Angriffen der Verantwortung für die strukturellen politischen Versäumnisse bei der Schaffung von Datenbanken entziehe.

10 Borchers, »SIS II beginnt am 9. April trotz weiterhin vorhandener Mängel« [wie Fn. 5].

11 Raphael Bossong, *Intelligente Grenzen und interoperable Datenbanken für die innere Sicherheit der EU. Umsetzungsrisiken und rechtsstaatliche Anforderungen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2018 (SWP-Studie 4/2018).

Stephan Roll/Azadeh Zamirirad

Regionalarrangement am Golf – Saudi-Arabien und Iran einigen sich auf Einflusszonen

»Mekka, 30. Juli 2020 (dpa): Zum Beginn des islamischen Opferfestes empfängt der saudische König Muhammad bin Salman den iranischen Präsidenten Hassan Rohani in Mekka. Bei dem Treffen soll eine Reihe von Wirtschaftsverträgen zwischen den beiden Staaten unterzeichnet werden. Am Folgetag wird Rohani gemeinsam mit Salman den unlängst fertiggestellten Jeddah-Tower einweihen, das nun höchste Gebäude der Welt: eine Ehrerweisung an den Gast, die noch vor wenigen Monaten undenkbar gewesen wäre.

Bis zum März dieses Jahres unterhielten Saudi-Arabien und Iran nicht einmal vollständige diplomatische Beziehungen. Den jetzigen Besuch des iranischen Staatsoberhauptes stufen Beobachter daher als historisch ein. Er markiert das Ende eines Kalten Krieges zwischen den beiden Ländern, der verschiedene Konflikte in der Region antrieb. Riad und Teheran scheinen sich auf Einflusszonen und somit die Grundzüge eines regionalen Arrangements geeinigt zu haben. Hiernach könnten Syrien und Libanon de facto in den Einflussbereich Teherans, die arabische Halbinsel inklusive Bahrain dagegen in die saudische Einflusszone fallen.

Während einige Akteure in der Region den Schulterchluss Teherans und Riads als friedensfördernde Geste begrüßen, sehen andere darin eine Schreckensbotschaft, die den Beginn einer neuen Ära saudisch-iranischer Dominanz in der Region markiert.«

Wie alles begann

2019 zeichnet sich ab, dass Riad und Teheran nach Möglichkeiten gemeinsamer Abstimmung suchen. Im Vorfeld des Hajj, der traditionellen Pilgerreise nach Mekka, bekräftigt Revolutionsführer Ali Khamenei zum wiederholten Mal die muslimische Pflicht,

»Einheit« (*vahdat*) in der islamischen Welt zu schaffen. Zwei Wochen später erklärt Außenminister Javad Zarif *vahdat* zum strategischen Leitziel einer neuen Nachbarschaftspolitik. Als im September Ali Shamkhani, Sekretär des iranischen Obersten Nationalen Sicherheitsrats, zu Gesprächen in den Vereinigten Arabischen Emiraten (VAE) eintrifft, zweifeln Beobachter, dass es dabei nur um die bilateralen Beziehungen geht. Saudische Journalisten berichten von »back channel«-Gesprächen mit Riad, die in Abu Dhabi stattgefunden haben sollen.

Die Gerüchte über eine Annäherung zwischen Iran und Saudi-Arabien erhärten sich im Herbst 2019. Am Rande des Außenministertreffens der Organisation für Islamische Zusammenarbeit verkünden Teheran und Riad eine »no regime change«-Politik für den Golf und versichern, sich künftig aus den inneren Angelegenheiten der Gegenseite herauszuhalten. Beobachter sprechen von einem saudisch-iranischen Nichteinmischungspakt. Dieser soll die gegenseitigen Vorwürfe entschärfen, dass Teheran die schiitische Minderheit in der saudischen Provinz al-Sharqiyya mit Waffen ausstatte und Riad sunnitische Extremisten im pakistanisch-iranischen Gebiet Belutschistan aufrüste.

Israelische Medien warnen indes vor dem Zustandekommen eines solchen Arrangements. Israel sieht in Iran nach wie vor eine existentielle Bedrohung und setzt auf die Isolierung des Landes. Die neue Situation bedeutet daher eine strategische Herausforderung für die neue israelische Regierung unter Premierminister Yair Lapid. Dieser hat bereits telefonisch mit US-Präsident Donald Trump über die Situation am Golf beraten. Angesichts der bevorstehenden Präsidentschaftswahlen und des als wahrscheinlich geltenden Wechsels im Weißen Haus gehen Beobachter von einer abwartenden Haltung Washingtons aus.

Die Nachricht über einen bevorstehenden »grand bargain« zwischen Teheran und Riad entfacht eine

hitzige Debatte in der Bevölkerung der Region. Skeptiker verweisen auf die zu große Kluft, die sich in den letzten Jahren zwischen Schia und Sunna aufgetan habe. Doch viele Bürger sind schnell überzeugt, dass ein Regionalarrangement nur noch eine Frage der Zeit ist.

Motivation der Akteure

Der schrittweise Abbau von Spannungen zwischen Saudi-Arabien und Iran folgt einem rationalen Kosten-Nutzen-Kalkül. Große politische, ökonomische und soziale Herausforderungen führen in Riad und Teheran zu der Einsicht, dass nationale Ziele besser durch eingehegte Rivalität als durch offene Provokation zu erreichen sind. In den Jahren zuvor war es keiner Seite gelungen, den Einfluss der anderen in der Region entscheidend zurückzudrängen. Dabei ist die Gefahr einer militärischen Eskalation zwischen den beiden Staaten gestiegen. Zudem müssen Teheran und Riad erhebliche politische und wirtschaftliche Kosten bewältigen, die aus ihren Aktivitäten in militärischen Konfliktherden wie Syrien, Irak und Jemen herrühren. Schließlich bildet das anhaltende Eskalationspotential in der Region ein Hindernis für Investitionen und damit für eine überfällige wirtschaftliche Erneuerung in beiden Staaten.

Teheran und Riad stehen vor erheblichen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen.

Als Muhammad bin Salman 2017 zum Kronprinzen ernannt wird und damit faktisch die politische Führung in Riad übernimmt, befindet sich Saudi-Arabien in einer schwierigen Konsolidierungsphase. Das Land ist wirtschaftlich angeschlagen, Salmans Herrschaft innenpolitisch noch nicht gesichert. Dem Königreich stehen grundlegende strukturelle Reformen bevor. Die ambitionierten Pläne des Kronprinzen sehen vor, die Wirtschaft bis 2030 stärker zu diversifizieren, um vom Erdöl unabhängig zu werden. Vor allem aber sollen ausländische Direktinvestitionen ins Land kommen. Voraussetzung dafür ist ein stabiles politisches Umfeld. Ein solches braucht Riad schon bald für den Börsengang der staatlichen Erdölgesellschaft Aramco, der Riad rund 100 Milliarden US-

Dollar bescheren soll.¹ Die zusätzlichen Einnahmen werden dringend benötigt, da der saudische Haushalt massiv belastet ist. Allein die Kriegführung in Jemen soll das Königreich geschätzt 5 bis 6 Milliarden US-Dollar pro Monat kosten.² Insgesamt hat die saudische Zentralbank zwischen 2014 und 2017 nahezu ein Drittel ihrer monetären Reserven aufgebraucht.³ Doch eine Exit-Strategie für Jemen ist noch immer nicht in Sicht. Gleichzeitig sieht sich Saudi-Arabien durch den wachsenden Einfluss Irans in der Region in seinen machtpolitischen Ambitionen gefährdet. Riad betrachtet Teherans regionale Aktivitäten und den Ausbau eines iranischen Transitzkorridors, der durch Irak und Syrien zum Mittelmeer führt, als Expansionsstreben seines Erzrivalen. Alle Versuche, iranischen Einfluss vor allem im Irak und der Levante einzudämmen, blieben bislang aber erfolglos.

Auch Iran steht vor erheblichen Herausforderungen. Zwar konnte das Land seinen geopolitischen Handlungsspielraum seit 2003 deutlich ausweiten. Allerdings entwickelte sich die Wirtschaft trotz der Atomvereinbarung schwächer, als Regierung und Bevölkerung gehofft hatten. Die Arbeitslosenrate ist nach offiziellen Angaben auf mehr als zwölf Prozent gestiegen, Frauen und junge Menschen sind besonders häufig betroffen.⁴ Inoffiziell dürfte die Arbeitslosigkeit in zahlreichen iranischen Provinzen weitaus höher sein. Der Druck auf Präsident Hassan Rohani, Ergebnisse zu liefern, ist merklich gewachsen. Unmut über die Wirtschaftsentwicklung und Unzufriedenheit mit der Politik entluden sich unter anderem in den landesweiten Protesten zum Jahreswechsel 2017/2018, die nicht nur die Regierung, sondern den

¹ Vgl. Carsten Volkery, »Weltgrößter Börsengang steht auf der Kippe«, in: *Handelsblatt*, 15.10.2017, <<http://www.handelsblatt.com/finanzen/maerkte/aktien/saudische-oelfirma-aramco-weltgroesster-boersengang-steht-auf-der-kippe/20456996.html>>.

² Vgl. Bruce Riedel, »In Yemen, Iran Outsmarts Saudi Arabia Again«, in: *Markaz* (Brookings), 6.12.2017, <<https://www.brookings.edu/blog/markaz/2017/12/06/in-yemen-iran-outsmarts-saudi-arabia-again/>>.

³ Vgl. »Saudi Foreign Reserves Rise in October as Budget Deficit Outlook Improves«, *Reuters*, 28.11.2017, <<https://www.reuters.com/article/saudi-cenbank-reserves/saudi-foreign-reserves-rise-in-october-as-budget-deficit-outlook-improves-idUSL8N1NY5KQ>>.

⁴ Vgl. Statistical Center of Iran, *A Selection of Labor Force Survey Results. The Year 1395 (2016–2017)*, <https://www.amar.org.ir/Portals/1/releases/LFS_Year_1395.pdf>.

gesamten Staatsapparat in Frage gestellt haben. Außenpolitisch sorgt vor allem die Ungewissheit über den Fortbestand der Atomvereinbarung für Druck, die von Washington bislang nur widerwillig umgesetzt wird. Diese Unsicherheit hemmt die dringend benötigten Auslandsinvestitionen in Iran. Zugleich haben sich Irans militärische Aktivitäten in Syrien und im Irak als außerordentlich kostspielig erwiesen. Allein Irans Eingreifen in Syrien verursacht der Staatskasse jährliche Kosten in Höhe von mehreren Milliarden US-Dollar.⁵ Dabei kann Teheran angesichts der wirtschaftlichen Misere im Land nicht damit rechnen, dass die Bevölkerung weitere Ausgaben für Irans regionale Aktivitäten unterstützt. Nicht zuletzt steht Teheran derzeit im Fokus amerikanischer Sicherheitspolitik. Mit den Besuchen Trumps in Riad und Tel Aviv, bei denen er zu einer regional gestützten Isolationspolitik gegenüber Iran aufrief, ist in Teheran die Sorge vor einer Allianzbildung zwischen den USA, Israel und Saudi-Arabien gestiegen. Eine von Regionalakteuren geführte einheitliche Front gegen Iran gilt es daher aus Sicht Teherans zu verhindern.

Schließlich ist die Außenpolitik einzelner Staaten in und gegenüber der Region immer weniger berechenbar geworden. Damit haben sich Bedrohungswahrnehmungen verstärkt. So kamen die Krisen um Katar (ab Juni 2017) und den Libanon (ab November 2017) für die meisten Beobachter der Region überraschend. Mit der Isolierung Katars traten die Risse in der von Trump beschworenen Allianz arabischer Staaten offen zutage. Derweil steht für Riad auch die Zuverlässigkeit des amerikanischen Partners und seiner Regionalpolitik in Frage. Nach der Entscheidung der Trump-Administration vom Dezember 2017, die US-Botschaft nach Jerusalem zu verlegen, sah sich die saudische Führung aufgrund der antiisraelischen Stimmung in der eigenen Bevölkerung zu Kritik an Washington genötigt. Die wachsende Unsicherheit erhöht für Saudi-Arabien und Iran das Risiko eines »worst case«: eine unbeabsichtigte direkte militärischen Konfrontation, aus der keine Seite als Sieger hervorgehen kann.

Geopolitische Veränderungen und Auswirkungen auf die Region

Eine Verständigung zwischen Iran und Saudi-Arabien auf regionale Einflusszonen könnte sich stabilisierend auf den Golf und auch die weitere Region auswirken. Die unmittelbare Beilegung bestehender Konflikte wäre jedoch kaum zu erwarten.

Im Jemen etwa könnte es für Saudi-Arabien deutlich einfacher werden, künftig auf Militärschläge zu verzichten, sollte Iran seinerseits glaubhaft jegliche Einflussnahme auf den Konflikt beenden. Riad könnte in diesem Fall die Huthis endlich als das anerkennen, was sie sind, nämlich eine originär jemenitische Bewegung und kein »Proxy« Teherans. Die Auseinandersetzungen zwischen den jemenitischen Konfliktparteien wären damit zwar noch lange nicht gelöst. Dass aber eine innerjemenitische Einigung, etwa über ein Waffenstillstandsabkommen, leichter zustande käme, liegt auf der Hand.

Auch der Konflikt mit Katar könnte sich entspannen. Vordergründig spielt Iran hier nur eine untergeordnete Rolle. Die arabische Allianz unter Führung Saudi-Arabiens und der Vereinigten Arabischen Emirate, die im Juni 2017 eine Teilblockade über das Emirat verhängt hat, begründet ihr Handeln vor allem mit Dohas Unterstützung für die Muslimbruderschaft und andere islamistische Gruppierungen. Ausschlaggebend für Saudi-Arabiens aggressives Vorgehen gegen das Emirat dürfte aber dessen Nähe zu Iran gewesen sein. In den vergangenen Jahren hatte Katar seine Beziehungen zu Iran, mit dem es ein gemeinsames Erdgasfeld ausbeutet, sukzessive ausgebaut und sich so von der saudischen Politik gegenüber Teheran entfernt. Fällt dieser Konfliktgrund weg, könnte es wesentlich leichter werden, eine für alle Seiten gesichtswahrende Lösung zu finden und die Teilblockade aufzuheben.

Im Irak könnte eine Anerkennung von Einflusszonen unter Umständen sogar eine saudisch-iranische Kooperation zur Stabilisierung der nationalstaatlichen Strukturen des Landes nach sich ziehen. Riad und Teheran teilen das Interesse, eigene regionalpolitische Ambitionen Iraks auf lange Sicht einzudämmen. Beide Seiten könnten ihren Einfluss auf die zwei wichtigsten schiitischen Milizen, die Teheran nahestehende Badr-Organisation und die Riad-freundliche Miliz um die Gelehrtenfamilie Sadr, nutzen, um diese auch de facto staatlicher Kontrolle zu unterstellen. Dies würde zudem eine funktionierende Einheitsregierung in Bagdad ermöglichen, der auch Sunniten

⁵ Vgl. »Syria: The Story of the Conflict«, BBC, 11.3.2016, <<http://www.bbc.com/news/world-middle-east-26116868>>.

angehören. Eine iranisch-saudische Zusammenarbeit wäre unter der Bedingung einer demilitarisierten Zone im Süden des Landes denkbar, mit der sich Iran nahestehende schiitische Milizen dauerhaft von der saudischen Grenze fernhalten ließen.

Im Syrien-Konflikt könnte Riad seinen Widerstand gegen die iranische Teilnahme an internationalen Foren zur Konfliktregelung aufgeben. Eine Konfliktlösung läge dann zwar noch immer in weiter Ferne, aber internationale Verhandlungen könnten hierdurch an Substanz gewinnen. Im Libanon wiederum könnte das Ende saudischen Einflusses auch ein Ende der politischen Rolle der Hariri-Familie bedeuten, die in der Vergangenheit finanziell massiv aus Riad unterstützt wurde. Ob die mit Teheran eng verbündete Hisbollah dann zur alles beherrschenden politischen Kraft aufsteige, ist allerdings mehr als ungewiss. Sollte Iran versuchen, stärker auf die libanesischen Politik einzuwirken, um beispielsweise die Beziehungen zwischen Beirut und dem Assad-Regime in Damaskus auszubauen, dürfte dies starke gesellschaftliche und innenpolitische Widerstände auslösen. Teheran müsste also auch ohne saudische Einflussnahme auf die Politik im Libanon äußerst vorsichtig agieren.

Ein Regionalarrangement könnte die wirtschaftliche Entwicklung am Golf schon sehr bald befördern.

Während sich das Regionalarrangement eher mittel- und langfristig auf die regionalen Krisenherde auswirken würde, könnte es die wirtschaftliche Entwicklung am Golf schon sehr bald befördern. So entstanden Spielräume für eine breite wirtschaftliche Kooperation, von der Iran und Saudi-Arabien, aber auch die kleineren Golfmonarchien gleichermaßen profitieren könnten.

Trotz der politischen Spannungen bestehen schon heute zahlreiche wirtschaftliche Verflechtungen zwischen Iran und kleineren Golfstaaten. Die VAE sind hinter der Volksrepublik China zweitwichtigster Absatzmarkt für iranische Exporte und Oman plant bereits, iranisches Erdgas durch ein Pipelinesystem zu importieren, das im Persischen Golf verläuft. Auch Saudi-Arabien könnte Nutzen aus preiswerten iranischen Erdgasimporten ziehen und damit seinen Verbrauch von Rohöl teilweise substituieren, für das auf dem Weltmarkt höhere Preise erzielt werden kön-

nen.⁶ Zudem hätten alle Golfstaaten Vorteile durch iranische Nahrungsmittelimporte, die auch aufgrund der kurzen Transportwege preisgünstiger ausfallen dürften als die derzeit dominierenden Importe aus Asien und Europa.

Iran wiederum könnten Investitionen aus der Golfregion zugutekommen. Vor allem in der kapitalintensiven petrochemischen Industrie, die in den arabischen Golfstaaten weit entwickelt ist, braucht Teheran dringend ausländische Investitionen. Überhaupt könnte die Region als Ganzes deutlich in der Gunst internationaler Investoren steigen. Nicht nur der Zuwachs an politischer Stabilität, sondern auch der im Vergleich zu heute weitaus größere Markt dürfte sich vorteilhaft auf das Investitionsklima auswirken.

Regional wie international hätte der Schulterschluss am Golf sowohl Gewinner als auch Verlierer. Den größten Gewinn aus einer Annäherung Irans und Saudi-Arabiens hätte wohl China. Infolge des Abbaus der politischen Spannungen am Golf könnte es seine »Belt and Road«-Initiative zum Aufbau eines auf das Land zugeschnittenen interkontinentalen Infrastrukturnetzes wesentlich leichter umsetzen. Russland hingegen käme der regionale Einflussverlust der USA zugute, deren Bedeutung als Sicherheitsgarant für die Golfmonarchien abnehme. Dabei hätten die USA nur begrenzten Handlungsspielraum, um einen saudisch-iranischen Schulterschluss zu verhindern. Dass Washington schon heute nur noch geringen Einfluss auf die Golfstaaten ausüben kann, zeigte sich in der Katar-Krise. Im Falle einer Annäherung zwischen Iran und Saudi-Arabien würden die USA versuchen, die verbliebenen Einwirkungskanäle zu wahren. So dürften amerikanische Sicherheitsgarantien gegenüber den Staaten des Golfkooperationsrats ebenso aufrechterhalten werden wie die Präsenz der 5. Flotte der amerikanischen Marine im Golf. Riad dürfte derweil bemüht sein, politischem Druck aus Washington durch strategische Rüstungskäufe entgegenzuwirken.

Verlieren würden die beiden Regionalmächte Türkei und Ägypten. Seit 2016 haben sich die türkisch-katarischen Beziehungen intensiviert, so dass Ankara auch einen Militärstützpunkt am Persischen

⁶ Vgl. Jean-François Seznec, *Crude Oil for Natural Gas. Prospects for Iran-Saudi Reconciliation*, Washington, D.C.: Atlantic Council, Oktober 2015 (Issue Brief), <http://www.atlanticcouncil.org/images/publications/Crude_Oil_for_Natural_Gas.pdf>.

Golf aufbauen konnte. Eine solche Entwicklung ist weder in Teherans noch in Riads Interesse. Deshalb könnte es gemeinsame Bemühungen geben, die türkischen Aktivitäten in der direkten Nachbarschaft einzudämmen. Ägypten müsste befürchten, dass Saudi-Arabien seine finanzielle Unterstützung für den ägyptischen Staatshaushalt weiter zurückfährt. Ein wesentliches Motiv für die großzügigen Finanzhilfen an die Administration unter Präsident Sisi lag darin, das bevölkerungsreichste arabische Land in einem möglichen Konflikt mit Iran an der eigenen Seite zu wissen. Riads Bereitschaft, hierfür größere Summen nach Kairo zu überweisen, dürfte im Falle einer Entspannung am Golf indes zurückgehen.

Die neue Situation stellt eine strategische Herausforderung für Israel dar.

Israel zöge sicherheitspolitische Vorteile aus einem weniger angespannten regionalen Umfeld. Eine Annäherung zwischen Teheran und Riad würde die Gefahr einer Destabilisierung der Region durch eine iranisch-saudische Konfrontation senken, die ein israelisches Eingreifen erfordern könnte. Allerdings dürfte Iran auch unter den veränderten regionalpolitischen Bedingungen seine Haltung gegenüber Tel Aviv nicht aufgeben. Die Nichtanerkennung des israelischen Staates bestände ebenso fort wie Teherans Konfrontationspolitik gegenüber Israel. Ein saudisch-iranisches Regionalarrangement ginge für Tel Aviv daher weiterhin mit großen sicherheitspolitischen Herausforderungen einher und würde den eigenen Handlungsspielraum einschränken. Die israelische Regierung hatte seit der 2015 mit Iran erzielten Atomvereinbarung auf den Schulterschluss mit Saudi-Arabien gesetzt. Eine engere Sicherheitskooperation Tel Avivs mit Riad wäre bei einer iranisch-saudischen Annäherung kaum vorstellbar. Zudem würde das Nachlassen des Drucks Teheran ermöglichen, sich auf die Konsolidierung seiner westlichen Einflusszone zu konzentrieren. Weiter steigender iranischer Einfluss in der direkten Nachbarschaft würde in Israel als existentielle Bedrohung wahrgenommen werden. Gerade an der Südgrenze des Libanon dürfte das die Spannungen spürbar erhöhen. Damit wüchse die Gefahr einer begrenzten Eskalation in Form militärischer Auseinandersetzungen.

Implikationen für Deutschland und die EU

Aus Sicht Deutschlands und der EU wären verbesserte Beziehungen zwischen Iran und Saudi-Arabien zunächst einmal zu begrüßen, da sie die Gefahr einer militärischen Eskalation verringern. Gleichzeitig dürfte aber ein Schulterschluss zwischen Riad und Teheran die Sorge vor einer ungehemmten Regionalpolitik der beiden Akteure steigern, die mit einer Aufteilung von Einflusszonen ihren jeweiligen außenpolitischen Handlungsspielraum ausweiten könnten.

Möglichkeiten der Einflussnahme deutscher und europäischer Politik blieben vorerst begrenzt. Berlin und Brüssel ständen keine wirkungsvollen politischen und wirtschaftlichen Hebel zur Verfügung, um regionalpolitische Bestrebungen der Akteure einzudämmen. Deutschland wäre mit Blick auf Israel besonders durch die Mächteverschiebung in der Levante alarmiert. Hier gäbe es erhebliches Eskalationspotential. Berlin sollte seine politischen Kanäle zu Israel und zur Islamischen Republik nutzen, um auf einen Verhaltenskodex zwischen den beiden Staaten hinzuwirken.⁷ Dieser müsste für iranische oder von Iran unterstützte Streitkräfte in Syrien und dem Libanon informelle Verhaltensregeln enthalten, die sich an einer Nichtangriffsvereinbarung orientieren. Bereits der Vermittlungsprozess könnte die Gefahr einer militärischen Konfrontation senken.

Zugleich lägen in einem solchen Szenario auch Chancen, die handlungsleitend sein können. So sollte die Annäherung genutzt werden, um sicherheitspolitische Fragen in einem regionalen Kontext zu diskutieren, darunter Rüstungskontrollmechanismen, Tests ballistischer Raketen oder die Produktion von Massenvernichtungswaffen. Auf diese Weise könnte die Idee einer massenvernichtungswaffenfreien Zone am Golf aufgenommen werden, die unter europäischer Vermittlung als Ausgangspunkt für eine solche Zone in der gesamten Region einschließlich Israels dienen könnte. Denkbar wären Gespräche im Zuge eines Golfsicherheitsdialogs. Diesen Prozess könnten Deutschland und die EU sowohl diplomatisch unterstützen als auch praktisch begleiten. Dafür bieten

⁷ Vgl. Gil Murciano, *Israel vis-à-vis Iran in Syria: The Perils of Active Containment*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2017 (SWP Comment 41/2017), <<https://www.swp-berlin.org/en/publication/israel-and-irans-growing-influence-in-syria/>> (Zugriff am 23.4.2018).

sich Bereiche an, in denen Berlin und Brüssel über vielfältige Erfahrung verfügen, beispielsweise die maritime Sicherheit.

Eine saudisch-iranische Annäherung könnte bewirken, dass Deutschland und Europa wieder engere Beziehungen mit der Türkei pflegen.

Eine saudisch-iranische Annäherung könnte auch bewirken, dass Deutschland und Europa wieder engere Beziehungen mit der Türkei pflegen. Ankara jedenfalls könnte versucht sein, den Verlust seines Einflusses am Golf durch eine stärkere Hinwendung nach Europa zu kompensieren. Bei einer intensiveren Zusammenarbeit mit Ankara sollte die Stabilisierung politischer Ordnungen in der Region im Vordergrund stehen, auch weil fragile Staatlichkeit Akteuren mit Hegemonialbestrebungen ebenso wie jihadistischen Bewegungen beträchtliche Einflussmöglichkeiten eröffnet.

Allerdings sollte eine Entspannung in den Beziehungen zwischen der Islamischen Republik und dem saudischen Königreich nicht darüber hinwegtäuschen, dass die jahrzehntelange Rivalität der beiden Staaten weiterhin anhalten dürfte. Auch in einem solchen Szenario blieben zahlreiche Differenzen bestehen, darunter der Konflikt um die Namensgebung des Golfs, die Unterstützung für sunnitische bzw. schiitische Milizen in der Region, die zwar nicht mehr als »Proxys« genutzt, aber dennoch weiterhin als Verbündete gesehen werden, und der beiderseitige Führungs- und Vertretungsanspruch innerhalb der islamischen Welt. Und schließlich dürfte der schiitisch-sunnitische Gegensatz, trotz seiner untergeordneten Bedeutung für die saudisch-iranische Konkurrenz, in der öffentlichen Wahrnehmung nicht ohne weiteres zu überwinden sein.

Deutsche und europäische Außenpolitik sollte den Golf als politische Gesamtheit in strategische Kalkulationen einbeziehen.

Eine Annäherung zwischen Riad und Teheran, die zu einem Arrangement beider Mächte führen könnte, sollte angesichts der einschneidenden regional- und geopolitischen Folgen in strategischen Sicherheitskalkulationen berücksichtigt werden. Deutschland und die EU sollten daher nicht nur die Auswirkungen einer militärischen Eskalation im Blick behalten, son-

dern auch die einer politischen Verständigung. Hierzu ist es notwendig, die Golfpolitik nicht vornehmlich im Rahmen bilateraler Beziehungen zu denken, sondern den Golf als politische Gesamtheit in strategische Kalkulationen einzubeziehen. Dies wäre die Voraussetzung für eine deutsche und europäische Golfpolitik, die verschiedene machtpolitische Optionen abwägt und dabei die gesamte Subregion in den Mittelpunkt politischer Maßnahmen stellt.

Lars Brozus

2022: Die erste Generalsekretärin der Vereinten Nationen übernimmt

Als am 1. Januar 2022 die neue Generalsekretärin der Vereinten Nationen (UN) in New York ihr Amt antritt, ist das Echo in Politik und Medien ebenso groß wie gespalten. Dies hängt nicht nur damit zusammen, dass zum ersten Mal eine Frau die Spitzenposition bei der Weltorganisation übernimmt. Fast noch mehr Aufsehen erregt ihre Staatsangehörigkeit. Die Generalsekretärin kommt nämlich aus den USA. Damit wird die ungeschriebene Regel verletzt, wonach bei Besetzung dieses Amtes die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates – die »Permanent Five« (P5) – nicht zum Zuge kommen sollen.¹ Offenkundig wird der Regelverstoß aber toleriert.

Kritische Stimmen fürchten, dass die Machtkonzentration bei den ohnehin privilegierten P5 weiter zunimmt. Als einzige Staaten verfügen diese über das Vetorecht, können also Resolutionen des Sicherheitsrates verhindern. Manche Beobachter sprechen mit Blick auf den Amtsantritt der amerikanischen Generalsekretärin gar von einer »unfreundlichen Übernahme« oder einer offenen Oligarchisierung der UN. Sie sehen die Legitimität der Weltorganisation in Gefahr. Dabei gilt zu bedenken: Im zweiten UN-Hauptorgan, der Generalversammlung, haben alle Mitgliedstaaten das gleiche Stimmrecht, unabhängig von Bevölkerungszahl, geographischer Größe, Wirtschaftskraft oder Beiträgen zum Haushalt der Organisation. Die P5-Staaten können sich also nicht sicher sein, dass unliebsame Entscheidungen dort zu verhindern sind.² Zwar wissen auch die skeptischen

Beobachter, dass Resolutionen der Generalversammlung nicht bindend sind; doch verweisen sie auf deren hohe symbolische Bedeutung.

Andere begrüßen die Amtsübernahme der neuen Generalsekretärin. Positiv wird vermerkt, dass erstmals eine Frau die Position besetzt. Zudem hoffen wohlwollende Kommentatoren, dass die einschneidenden Reformen, die der scheidende UN-Generalsekretär António Guterres auf den Weg gebracht hat, nun die erwünschte Wirkung entfalten können. Ziel der »Guterres-Reformen« ist es, Handlungstempo und Durchsetzungsfähigkeit der UN zu steigern. Dafür sollen zum einen ihre »byzantinischen Prozeduren« (Guterres) vereinfacht werden, etwa durch die Bündelung von Kompetenzen in entscheidungsfähigen Einheiten.³ Im Bereich Frieden und Sicherheit werden beispielsweise die bislang zuständigen drei Abteilungen in zwei neuen Einheiten zusammengefasst – einer Abteilung zur operativen Steuerung von UN-Friedenseinsätzen und einer Abteilung für politische Aufgaben.⁴ Zum anderen empfahl Guterres, die Arbeitsmethoden und die Organisationskultur bei den UN zu verbessern. Dazu sollen Verantwortlichkeiten klarer zugeschrieben, die Zusammenarbeit zwischen den zahlreichen Akteuren im UN-System gestärkt und der Entscheidungsspielraum für Organisationseinheiten außerhalb des Hauptquartiers vergrößert werden. Zudem setzte sich der bisherige Generalsekretär dafür ein, Geschlechterparität zu

¹ Ständige Mitglieder des Sicherheitsrates sind China, Frankreich, Großbritannien, Russland und die USA.

² Die Generalversammlung verurteilte etwa im Dezember 2017 mit großer Mehrheit die Entscheidung Washingtons, die amerikanische Botschaft in Israel nach Jerusalem zu verlegen. Vgl. »US Will ›Take Names of Those Who Vote to Reject Jerusalem Recognition«, in: *The Guardian*, 20.12.2017, <<https://www.theguardian.com/us-news/2017/dec/20/us-take-names-united-nations-vote-to-reject-jerusalem-recognition>> (Zugriff am 26.1.2018).

³ Vgl. António Guterres, »Remarks at UN Reform Event«, 18.9.2017, <<https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2017-09-18/secretary-generals-reform-remarks>> (Zugriff am 28.1.2018).

⁴ Vgl. Tanja Bernstein, *Reforming the United Nations' Peace and Security Pillar*, Berlin: Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF), Dezember 2017 (ZIF Policy Briefing).

erreichen, vor allem bei der Besetzung von Leitungspositionen.⁵

Dass die USA sich für die Reform der UN engagieren, ist eine der größten politischen Überraschungen der letzten Jahre.

Die UN haben allerdings schon viele Reformpläne kommen und gehen sehen. Oft versanden die Vorhaben, weil es an Unterstützung durch die Mitgliedstaaten fehlt. Viele von ihnen sehen die UN vor allem als ausführendes Organ, das ebenso vielfältige wie widersprüchliche Partikularinteressen berücksichtigen soll. Sachgerechtes Organisationshandeln steht nicht immer im Vordergrund. »Eher Sekretär denn General« heißt es entsprechend über das Amt an der Spitze. Guterres gelang es jedoch, sich die Unterstützung wichtiger Mitgliedstaaten zu sichern, allen voran die der USA, Chinas und Russlands. Dass die mächtigsten Länder der Welt sich hinter die Reformpläne stellen, lässt in den Augen mancher Beobachter den Preis – der Chefposten kann künftig auch aus den Reihen der P5 besetzt werden – gering erscheinen.

UN und USA: Von der Ambivalenz zur Reformkoalition

Dass gerade die Trump-Administration eine neue Ära der amerikanischen UN-Politik einleiten würde, war sicher eine der größten Überraschungen der internationalen Politik in den letzten Jahren. Zwar spekulieren einzelne Experten frühzeitig, es gebe eine geringe Chance, dass Donald Trump sich für eine umfassende Reform der Weltorganisation starkmachen könnte.⁶

⁵ Vgl. »United Nations Management Reforms »a Matter of Urgency«, Secretary-General Stresses, Presenting Restructuring Proposals to Fifth Committee«, United Nations Press Release SG/SM/18810-GA/AB/4260, 4.12.2017.

⁶ Vgl. Richard Gowan: »There is a small chance that Trump will be a passionate U.N. reformer«, zitiert in: »Trump's U.N. Obsession Collides with Reality«, *Politico*, 19.9.2017, <<https://www.politico.com/magazine/story/2017/09/17/trump-un-general-assembly-test-215614>> (Zugriff am 26.1.2018). Ähnlich: »Has President Trump Learned to Love the United Nations?«, in: *Foreign Policy*, 3.5.2017, <<http://foreignpolicy.com/2017/05/03/has-president-trump-learned-to-love-the-united-nations-nikki-haley/>> (Zugriff am 26.1.2018). Vgl. auch Kevin Rudd, »UN Reform under the Trump Administration:

Allerdings überwog lange der Eindruck, die USA würden ihr UN-Engagement deutlich reduzieren. Schließlich hatte Trump im Präsidentschaftswahlkampf mehrfach deutlich gemacht, wie wenig Raum in seinen außenpolitischen Vorstellungen für multilaterale Organisationen ist. Unter dem Slogan »America First« betonte er vielmehr den Vorrang nationaler Souveränität. Den Worten folgten Taten: Washington zog sich aus dem Pariser Klima-Abkommen und der UNESCO zurück. Darüber hinaus verlautbarte Nikki Haley, UN-Botschafterin der Trump-Administration, die amerikanischen Beiträge zum regulären Haushalt der Vereinten Nationen und für das UN-Peacebuilding würden gekürzt.⁷

Gemessen an der UN-Politik republikanischer Vorgängerregierungen war dies indes keine dramatische Kursverschärfung. Bereits unter Präsident Ronald Reagan waren die USA 1984 aus der UNESCO ausgetreten; die Administration von George W. Bush stornierte amerikanische Leistungen für einige UN-Programme, etwa im Bereich der reproduktiven Gesundheit von Frauen. Zahlreiche Präzedenzfälle gab es auch dafür, dass ein republikanisch dominierter Kongress finanziellen Druck auf die UN ausübt, um Reformen zu erreichen oder missliebiges politisches Verhalten zu bestrafen.⁸ Die Trump-Regierung bewegte sich im Rahmen der konservativen US-Kritik an den Vereinten Nationen; in dieser Wahrnehmung gilt die Organisation als bürokratisiert, ineffizient und oftmals feindselig gegenüber Amerikas Interessen und Verbündeten.⁹

The Way Ahead«, in: *The Washington Quarterly*, 40 (2017) 1, S. 95 – 107.

⁷ Die USA tragen bislang 22 Prozent zum regulären UN-Haushalt und mehr als 28 Prozent des für Peacebuilding vorgesehenen Etats bei. Vgl. Elsinä Wainwright, *Profile in Prominence? Ambassador Nikki Haley and the Trump Administration's UN Policy*, Sydney: United States Studies Centre at the University of Sydney, August 2017, <<https://www.usssc.edu.au/analysis/profile-in-prominence-ambassador-nikki-haley-and-the-trump-administrations-un-policy>> (Zugriff am 26.1.2018).

⁸ Vgl. Luisa Blanchfield, *United Nations Reform: Background and Issues für Congress*, Washington, D.C.: Congressional Research Service (CRS), 15.5.2015 (CRS Report).

⁹ Vgl. Brett D. Schaefer, *Eleven Priorities on International Organizations for the Trump Administration*, Washington, D.C.: The Heritage Foundation, 17.11.2016 (Issue Brief, Nr. 4628); Josef Braml, »Amerikas Forderung nach UN-Reformen«, in: *Vereinte Nationen*, 66 (2018) 1, S. 9 – 14.

Auffallend war allerdings, dass Trump selbst anscheinend ein ambivalentes Verhältnis zu den UN hatte. Sosehr er ihren aktuellen Zustand kritisierte, klang in seinen Äußerungen doch immer wieder an, er sehe großes Potential bei der Weltorganisation.¹⁰ Spätestens seit seinem ersten Auftritt vor der Generalversammlung 2017 entwickelte Trump ein für viele Beobachter (und wohl auch ihn selbst) überraschendes Interesse an den UN. Ein banaler Grund dafür war sicher die tiefe Verbundenheit des Präsidenten mit seiner Heimatstadt New York, dem Sitz der Weltorganisation. Dass viele Regierungen positiv auf seine Jungfernrede reagierten, in der er die Bedeutung nationaler Souveränität für Frieden, Sicherheit und Wohlstand hervorhob, modifizierte sein Bild von den UN als »Hort der Globalisten«. Zudem schmeichelte es Trump, dass sich in Abwesenheit anderer Weltpolitiker wie Xi Jinping, Wladimir Putin und Angela Merkel die internationale Aufmerksamkeit weitgehend auf ihn konzentrierte.¹¹

Seine Kritik an den UN begründete Trump damit, dass der amerikanische Steuerzahler einen »schlechten deal« für seine Investition bekomme. Verantwortlich dafür seien unter anderem mangelnde Rechenschaftspflicht und ineffiziente Organisationsstrukturen. Guterres sah ganz ähnliche Herausforderungen.¹² Bürokratie, institutionalisierter Egoismus und Inkompetenz im UN-System raubten ihm nachts den Schlaf, sagte er bei einem gemeinsamen Auftritt mit

Trump zu Beginn der Generalversammlung 2017.¹³ Beide sprachen über die Notwendigkeit einer umfassenden Reform, die zu schlankeren Strukturen und einer effizienteren Organisation führen müsse, damit sich das Potential der UN entfalten lasse.¹⁴ Mehr als 130 Staaten, deren Vertreter bei diesem Auftritt dabei sein wollten, bekannten sich in einer Erklärung zu bedeutsamen Reformvorhaben.¹⁵

Konvergierende Interessen: China und Russland steigen ins Boot

Amerikas neues Interesse an den UN hat nicht nur damit zu tun, dass Trump die große Bühne in New York schätzt. Auch handfeste politische Überlegungen spielen eine Rolle. Die UN sind nicht zuletzt wichtig, um die Kooperation anderer Staaten mit

13 Vgl. Janine di Giovanni: »Guterres has managed to blunt Trump's institution-busting instincts by harnessing them to his own ambitions for reform. Guterres, observers say, sold Trump and Haley on the idea of a leaner, more efficient U.N., a management goal that appealed to Trump's lifelong dislike for layers of bureaucracy«, zitiert in: »The U.N.'s Most Important Peacekeeping Mission: Trump«, *Politico*, 21.1.2018, <<https://www.politico.com/magazine/story/2018/01/21/antonio-guterres-most-important-peace-keeping-mission-216489>> (Zugriff am 28.1.2018).

14 Trump äußerte: »Make the United Nations great. Not again. Make the United Nations great. Such tremendous potential, and I think we'll be able to do this«, zitiert in: »Trump Pushes Reform in United Nations Debut, Calls for »Changing Business as Usual«, in: *The Washington Post*, 18.9.2017, <https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2017/09/18/trump-pushes-reform-in-united-nations-debut-calls-for-changing-business-as-usual/?utm_term=.5bc5bb04e3ee> (Zugriff am 26.1.2018). Vgl. auch »Donald Trump Extends Hand to UN While Urging Reform«, in: *Financial Times*, 18.9.2017, <<https://www.ft.com/content/a4cf81a2-9c87-11e7-8cd4-932067fbf946>> (Zugriff am 31.1.2018).

15 Vgl. »Political Declaration for UN Reform High Level Event«, zitiert in: »Trump Takes On a New Cause: »Make the United Nations Great«, *Politico*, 18.9.2017, <<http://www.politico.com/story/2017/09/18/trump-united-nations-2017-make-united-nations-great-242842>> (Zugriff am 21.1.2018). Eingeladen zu diesem Auftritt hatte die amerikanische UN-Mission in Zusammenarbeit unter anderem mit China, Deutschland, Großbritannien, Indien, Japan und Kanada. Vgl. auch Richard Ponzio/Michael Schroeder, *Hitting the Reset on the UN?*, Washington, D.C.: Stimson Center, 18.9.2017 (Stimson Spotlight).

10 So sagte Trump im April 2017 nach einem Treffen mit den UN-Botschaftern der Sicherheitsratsmitglieder: »I also want to say to you that I have long felt the United Nations is an underperformer but has tremendous potential«, zitiert in: »Remarks by President Trump at a Working Lunch with U.N. Security Council Ambassadors«, 24.4.2017, <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-working-lunch-u-n-security-council-ambassadors/>> (Zugriff am 26.1.2018).

11 »Trump Relishing World's Attention at U.N.«, *Politico*, 20.9.2017, <<https://www.politico.com/story/2017/09/20/trump-united-nations-2017-242936>> (Zugriff am 31.1.2018).

12 Vgl. Richard Gowan: »Meanwhile, the UN has a new secretary-general, António Guterres, who is bent on making the organization leaner and more efficient — and whose reform agenda unexpectedly overlaps with the president's«, zitiert in: *Can Trump and the United Nations Just Get Along?*, Washington, D.C.: Century Foundation, 14.9.2017, <<https://tcf.org/content/report/can-trump-united-nations-just-get-along/>> (Zugriff am 28.1.2018). Vgl. auch Tanja Bernstein, *Die ersten 100 Tage: António Guterres als Generalsekretär der Vereinten Nationen*, Berlin: ZIF, April 2017 (ZIF Policy Briefing).

Washington zu legitimieren. China beispielsweise würde es erheblich schwerer fallen, Sanktionen gegen Nordkorea mitzutragen, würden diese außerhalb der UN beschlossen. Zwar hat der impulsive Trump wenig Verständnis für die verschlungenen Wege der Verhandlungsmaschine am East River. UN-Botschafterin Haley gelingt es jedoch, den Sicherheitsrat gegen Pyöngyang zusammenzuhalten. Und Trump ist klug genug zu erkennen, dass am Ende das Ergebnis mehr zählt als der Prozess.

China und Russland unterstützen die USA, um ihren Einfluss in den UN zu sichern.

Das gilt auch mit Blick auf die Guterres-Reformen. Sie haben Aussicht auf Erfolg, weil sie von den mächtigen und einflussreichen UN-Staaten unterstützt werden. Dass die amerikanische Administration unter Trump in Kategorien denkt, die Chinas und Russlands außenpolitischen Vorstellungen ähneln, erweist sich als vorteilhaft für eine gemeinsame Positionsbildung.¹⁶ Zu den Prinzipien, die von Peking und Moskau geteilt werden, gehören Souveränität, Nichteinmischung in die Angelegenheiten anderer Staaten und der Vorrang nationaler Interessen gegenüber internationaler Zusammenarbeit.

Für China und Russland ist die Zusammenarbeit mit den USA zudem attraktiv, weil sie einen Weg bietet, den wachsenden Ansprüchen von Generalversammlung und internationaler Zivilgesellschaft auf mehr Einfluss in den UN entgegenzutreten. Abschreckendes Beispiel ist aus dieser Sicht der Auswahlprozess zur Nachfolge von Ban Ki-moon, Generalsekretär in den Jahren 2007–2016. Aufgrund des Drucks vieler Mitgliedstaaten wie auch NGOs erfolgte das Verfahren erstmals nicht hinter den verschlossenen Türen des Sicherheitsrates, sondern in der globalen Öffentlichkeit. Mehr als zehn Kandidatinnen

und Kandidaten stellten sich den Fragen staatlicher wie nichtstaatlicher Akteure. Zwar war es am Ende der Sicherheitsrat, der – wie in der UN-Charta vorgesehen – einen Bewerber für das Amt vorschlug. Doch Russland und China machten ihren Unmut über das neue Vorgehen deutlich.¹⁷ Letztlich führte die größere Transparenz bei der Kandidatenauswahl zu einer Gegenreaktion der »Großen Drei« (China, Russland, USA). Sie fürchteten, ihre Privilegien würden eingeschränkt. Aus Sorge vor Kontrollverlust traten sie die Flucht nach vorn an und verständigten sich darauf, Kandidaturen für das Amt des Generalsekretärs künftig wechselseitig zu unterstützen.

Anreize und Sanktionen überwinden letzte Widerstände

Mit einer Mischung aus Zuckerbrot und Peitsche gelingt es, die verbliebenen Widerstände gegen die Guterres-Reformen zu überwinden. Vielen Mitgliedstaaten wird die Zustimmung dadurch versüßt, dass diverse Forderungen langjähriger Reformbefürworter aufgegriffen werden. Als geschickter Schachzug erweist sich, eine Frau für den Chefposten der Weltorganisation zu nominieren; innerhalb wie außerhalb des UN-Systems findet dies viel Beifall. Zugleich ist vorgesehen, die Amtszeit des Generalsekretärs künftig auf fünf Jahre zu begrenzen, die Interessen der UN-Regionalgruppen sowie die Geschlechterparität bei der Besetzung von Spitzenpositionen stärker zu berücksichtigen und das UN-System insgesamt finanziell besser auszustatten.

Für nichtstaatliche Akteure ist besonders relevant, dass Trump es geschafft hat, erhebliche Summen an privatem Kapital zu mobilisieren. Angeführt von Peter Thiel, einem von Trumps ersten Unterstützern aus dem Silicon Valley, entsteht 2020 zum 75-jährigen Jubiläum der Vereinten Nationen ein »Circle of UN Friends«.¹⁸ Ort des Geschehens ist San Francisco, der Gründungsort der Weltorganisation. Zwar ist

¹⁶ Vgl. Thomas Wright: »Trump's continued use of the word sovereignty and his criticism of past U.S. presidents for violating it was surely music to Vladimir Putin and Xi Jinping's ears. They have long argued for an international order that 'respects' their sovereignty as they define it: order organized around spheres of influence with a much smaller American role«, zitiert in: »Trump's Indecisive, Ill-Prepared Debut at the United Nations«, in: *The Atlantic*, 20.9.2017, <<https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/09/trump-united-nations-iran-jcpoa-north-korea/540501/>> (Zugriff am 31.1.2018).

¹⁷ Vgl. *The UN Secretary-General Selection and Appointment Process: Emerging from the Shadows*, 4.4.2017 (Security Council Report, Research Report).

¹⁸ Vgl. Jason Miklian, »The Future of Business, Peace and Human Rights in the Donald Trump Era«, in: *Global Policy*, 6.2.2017, <<http://www.globalpolicyjournal.com/blog/06/02/2017/future-business-peace-and-human-rights-donald-trump-era>> (Zugriff am 26.1.2018).

Thiel unter den Business-Größen des Silicon Valley alles andere als unumstritten. Doch die Perspektive einer durchsetzungsfähigen UN fasziniert nicht wenige der ohnehin philanthropisch engagierten Unternehmerpersönlichkeiten. Sie überwinden daher ihre Vorbehalte gegen einen politischen Erfolg der Trump-Administration, der sie mehrheitlich ablehnend gegenüberstehen. In der Folge wird ein milliardenschwerer Unterstützungsfonds aufgelegt; über die Schwerpunkte der Mittelvergabe entscheiden gemeinsam UN, Privatsektor und Zivilgesellschaft.¹⁹

Die »Großen Drei« sind darauf vorbereitet, möglichen Widerstand gegen die Reformpläne politisch und finanziell zu sanktionieren. Doch zu ihrem Erstaunen gibt es nur geringen Protest in der Generalversammlung. Es zeigt sich, dass für viele Mitgliedstaaten ein offen von diesem Triumvirat dominiertes UN-System akzeptabel ist, solange Mittel fließen und politische Interventionen in – großzügig interpretierte – innere Angelegenheiten unterbleiben. Mit der energischen Unterstützung einer Gruppe von »souveränen Demokratien« um Indien und die Türkei wird das Reformpaket von der 75. Generalversammlung 2020 verabschiedet. Öffentlicher Widerspruch kommt zuletzt nur noch von wenigen Staaten des globalen Südens und einigen EU-Mitgliedern. Guterres' persönlicher Preis besteht im Verzicht auf eine erneute Kandidatur. Daraufhin nominieren die USA im Sommer 2021 ihre Kandidatin, die von China und Russland unterstützt wird. In Anlehnung an das bekannte Diktum »Only Nixon could go to China« heißt es nunmehr in den Medien: »Only Trump could go to New York.«

Auswirkungen und Handlungsmöglichkeiten

Angesichts einer solchen Situation stünde Deutschland vor einem Dilemma. Einerseits hat sich Berlin lange für UN-Reformen eingesetzt und könnte schlecht abseitsstehen, sollten diese ernsthaft betrie-

ben werden. Andererseits favorisiert Deutschland den Multilateralismus als Ansatz zur Gestaltung internationaler Politik und sähe es kritisch, würden die UN plurilateralisiert. Berlin droht jedoch fortlaufend an Partnern zu verlieren. Der Brexit verstärkt das Interesse Londons am Sicherheitsrat. In Paris dominieren innenpolitische Fragen. Die G4-Partner (Brasilien, Indien und Japan) sind entweder ebenfalls innenpolitisch absorbiert oder mit außen- und sicherheitspolitischen Herausforderungen konfrontiert, bei denen sie die Unterstützung Washingtons benötigen.

Berlin sollte auf die Modernisierung der Arbeitsmethoden der UN drängen.

Gleichzeitig hat Deutschland großes Interesse an stabilen internationalen Beziehungen. Berlin sollte sich daher aktiv in die von Guterres vorangetriebene Reformdiskussion einbringen und vor allem darauf drängen, dass die Arbeitsmethoden der UN nachhaltig modernisiert werden. Das könnte beispielsweise einschließen, dass man die Organisation insgesamt und speziell den Sicherheitsrat besser in die Lage versetzt, frühzeitig und angemessen auf sich abzeichnende krisenhafte Entwicklungen zu reagieren. Dazu würde etwa gehören, dass die Mitglieder des Sicherheitsrates regelmäßig vom UN-System über potentielle Krisen gebrieft werden (*horizon scanning*).²⁰

Eine »unfreundliche Übernahme« der UN würde vermutlich in internationalen Foren und Gremien eine ganze Kaskade an Neugewichtungen von Macht und Einfluss nach sich ziehen. Deutschland und die EU sollten sich gegebenenfalls frühzeitig darauf verständigen, wo sie inhaltlich und personell Akzente setzen wollen. Dafür würde es sich anbieten, nicht nur die etablierten Schwerpunktthemen zu berücksichtigen, für die Deutschland in den UN steht – etwa in den Bereichen Klima, Umwelt und Entwicklung, Migration und Fluchtursachenbekämpfung oder Umsetzung der Agenda 2030. Berlin wäre gefordert, sowohl sachpolitisch als auch machtsstrategisch über diese traditionellen Felder hinauszudenken.

¹⁹ Vorbild für diese privatwirtschaftliche Initiative ist Ted Turner, Gründer von CNN, der 1997 eine Milliarde Dollar zur Unterstützung von Zielen und Programmen der UN spendete. Dazu Stacy Williams, »A Billion Dollar Donation: Should the United Nations Look a Gift Horse in the Mouth?«, in: *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 27 (1999) 2, S. 425–455.

²⁰ Anknüpfen ließe sich dabei an die Leitlinien der Bundesregierung »Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern« (Berlin 2017).

Hanns Günther Hilpert/Oliver Meier

»Seoul goes nuclear«: Wie Südkorea zum Atomwaffenstaat wurde

Südkoreas frisch gewählter Staatspräsident Hong Junpyo nutzt Koreas Unabhängigkeitstag am 15. August 2022 für einen Paukenschlag.¹ Er erklärt, dass die Republik Korea (RK) aus dem nuklearen Nichtverbreitungsvertrag (NVV) austreten werde. Die Gemeinsame Erklärung (der beiden Koreas) zur Denuklearisierung der Halbinsel vom 20. Januar 1992 habe für Seoul keine Gültigkeit mehr. Präsident Hong begründet den Schritt damit, dass die unvermindert anhaltende nukleare und konventionelle Aufrüstung auf Seiten der Demokratischen Volksrepublik Korea (DVRK) eine »Gefährdung der höchsten Interessen« Südkoreas darstelle.² Für eine glaubwürdige Abschreckung benötige der Süden eigene Atomwaffen.

Zum Erstaunen der Weltöffentlichkeit teilt Präsident Hong darüber hinaus mit, dass südkoreanische Nuklearwissenschaftler im Rahmen eines geheimen Wiederaufbereitungsprogramms in den vergangenen Jahren bereits eine signifikante Menge waffenfähigen Plutoniums abgetrennt hätten. Dies sei mit stillschweigender Billigung der Vorgängerregierung unter Präsident Moon Jae-in geschehen. Nur fünf Tage später führt Südkorea einen unterirdischen Atomtest durch und testet eine neuentwickelte Kurzstreckenwaffe, die Ziele in ganz Nordkorea erreichen kann.³

1 Der Vorsitzende der konservativen Freiheitspartei gelangte im zweiten Anlauf mit überwältigender Mehrheit ins Amt, nachdem er bei den vorhergehenden Präsidentschaftswahlen 2017 noch Moon Jae-in unterlegen war.

2 Nach Artikel 10 des NVV ist jede Vertragspartei berechtigt, von dem Vertrag zurückzutreten, »wenn sie entscheidet, dass durch außergewöhnliche, mit dem Inhalt dieses Vertrags zusammenhängende Ereignisse eine Gefährdung der höchsten Interessen ihres Landes eingetreten ist«. Für einen solchen Austritt gilt eine Frist von drei Monaten.

3 Südkorea verfügt über große Vorräte an Plutonium in abgebrannten Brennstäben aus seinem zivilen Atomenergieprogramm. Dieses Plutonium kann im Prinzip nach Abtrennung auch für militärische Zwecke missbraucht werden. Die

Der Schwenk Südkoreas hin zum Aufbau einer Kernwaffenfähigkeit erfolgt nicht aus heiterem Himmel. Jene, die am Ziel einer nuklearwaffenfreien koreanischen Halbinsel festhalten wollten und auf den Schutzschirm der USA vertrauten, waren in den Jahren zuvor immer stärker in die Defensive geraten. Dies lag zum einen an der erwiesenen Fähigkeit Nordkoreas zu einem Nuklearschlag gegen die USA, zum anderen an den wachsenden Zweifeln an Amerikas Bündnisversprechen.

Eine Außenseiterposition wird zum politischen Mainstream

In der Öffentlichkeit, den Medien und innerhalb der konservativen Oppositionsparteien Südkoreas hatte sich binnen weniger Jahre ein fundamentaler Stimmung- und Meinungswandel vollzogen. War die Forderung, sich nuklear zu bewaffnen, aufgrund der mit diesem Schritt verbundenen Kosten und Risiken früher immer eine Außenseiterposition gewesen, wurde sie in der Amtsperiode Präsident Moon Jae-ins (2017 – 2022) zu einer Mainstream-Haltung, obgleich gerade der Präsident bis zuletzt an dem Ziel einer nuklearwaffenfreien koreanischen Halbinsel festhielt. In dem Dilemma, einerseits von Pyöngyang nuklear erpressbar zu sein, andererseits potentiell zum Kollateralschaden eines gegen Nordkorea gerichteten Militär-

dazu erforderliche Wiederaufbereitungstechnologie beherrscht Südkorea, siehe Zachary Keck/Leon Whyte, »Can South Korea Build a Nuclear Bomb in 6 Months?«, *The National Interest* (online), 22.9.2017, <<http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/can-south-korea-build-nuclear-bomb-6-months-22437>>; Jungmin Kang/Frank von Hippel, »Reprocessing Policy and South Korea's New Government«, *Bulletin of the Atomic Scientists* (online), 15.5.2017, <<https://thebulletin.org/reprocessing-policy-and-south-korea%E2%80%99s-new-government10768>> (Zugriff jeweils am 12.11.2017).

schlags der USA zu werden, sahen viele Südkoreaner die Wiederkehr einer für die Nation traumatischen Situation. Dass in fremden Hauptstädten eine Kriegsentscheidung getroffen wird, in deren Folge ein Verlust der nationalen Souveränität droht, wie ihn Korea unter japanischer Kolonialherrschaft erlitten hat, dürfe aber »nie wieder« vorkommen. Zu verhindern sei dies nur über den Besitz von Atomwaffen. Als glaubwürdigster Repräsentant dieser Haltung wird Hong Jun-pyo im Mai 2022 mit überwältigender Mehrheit zum Staatspräsidenten der RK gewählt.

Nordkorea hatte die Debatte im Südteil der Halbinsel über eine nukleare Bewaffnung in den Jahren 2017 und 2018 mit zwei unterirdischen Wasserstoffbombenexplosionen und mehreren Interkontinentalraketenstarts angeheizt. Noch unmissverständlicher hatte die DVRK ihre nukleare Zweitschlagfähigkeit im Sommer 2019 durch eine Serie von drei atmosphärischen Atomtests über dem Pazifik demonstriert. Der letzte Test erfolgte durch den Einsatz eines Atomsprenghkopfs auf einer Langstreckenrakete, die über Japan hinwegflog und 2000 Kilometer östlich von Hawaii ohne größere Kontamination der Umwelt in einer Höhe von 50 Kilometern in der Atmosphäre explodierte.⁴ Der durch die Detonation ausgelöste elektromagnetische Puls beschädigte allerdings die Elektronik mehrerer Schiffe.⁵ In dem vorherigen Raketenstart hatte Nordkorea mittels U-Boot-gestützter

KN4-Mittelstreckenraketen schon unter Beweis gestellt, dass es Atomwaffen auch außerhalb des heimischen Territoriums zum Einsatz bringen kann.

Die Reaktion der USA und der internationalen Gemeinschaft auf die von Pyöngyang neuerlich herbeigeführte Eskalation folgte zunächst bekannten Mustern. Während der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (UN) die nordkoreanischen Tests einmütig verurteilte und zum wiederholten Mal eine Verschärfung der Sanktionen beschloss, bekräftigte die Trump-Administration das Bündnisversprechen Amerikas gegenüber Südkorea und Japan. US-Verteidigungsminister James Mattis reiste nach Südkorea und erinnerte an der Demarkationslinie in Panmunjon den Norden in unmissverständlicher Form an seine frühere Warnung, dass jeglicher militärische Nukleareinsatz gegen die USA oder einen ihrer Verbündeten die komplette Zerstörung des Gegners zur Folge haben würde.

Seoul fürchtet das Zurückweichen Washingtons vor der direkten nuklearen Bedrohung durch Nordkorea.

Dann aber erregte der fehlende Wille der USA, den eigenen Worten auch Taten folgen zu lassen, in Südkorea Unmut und Ärger. Abermals weigerte sich Washington, wie seit langem von der Moon-Administration gefordert, wieder taktische Atomwaffen in der RK zu stationieren.⁶ Anders als in früheren Konfliktsituationen verzichteten die USA darauf, durch gemeinsame Militärmanöver oder das Überfliegen der Halbinsel mit B52-Langstreckenbomben ihre Beistandsverpflichtung demonstrativ zu untermauern. In Seoul wurde dieses maßvolle Verhalten als Zurückweichen Washingtons vor der direkten nuklearen Bedrohung durch Nordkorea gewertet.

Doch es sollte aus Sicht Südkoreas noch schlimmer kommen: Mitte des Jahres 2020 gewannen im US-Wahlkampf isolationistische Stimmen an Einfluss. Präsident Trump schwenkte ein und versprach mit dem

⁴ Solche Atomtests, bei denen nukleare Sprengköpfe durch Raketen ins Ziel gebracht werden, sind selten, haben aber schon mehrfach stattgefunden. China hat bereits am 27.10.1966, also zwei Jahre nach seinem ersten Atomtest, einen Sprengkopf atmosphärisch auf einer DF-2-Rakete erprobt. Dieser Versuch sollte vermutlich die Einsatzfähigkeit der chinesischen Atomwaffen demonstrieren, siehe »DF-2 – China Nuclear Forces«, *Federation of American Scientists* (online), 21.10.2016, <<http://fas.org/nuke/guide/china/theater/df-2.htm>> (Zugriff am 1.11.2017). Die Sowjetunion und die USA haben ebenfalls Tests durchgeführt, bei denen Trägersysteme und Sprengköpfe gemeinsam erprobt wurden. Ende September 2017 drohte der nordkoreanische Außenminister Ri Yong Ho damit, dass Nordkorea eine Wasserstoffbombe über dem Pazifik testen könne, siehe Joshua Berlinger/Zahra Ullah, »North Korea Could Test Hydrogen Bomb over Pacific, Says Country's Foreign Minister«, *CNN*, 23.9.2017, <<https://edition.cnn.com/2017/09/21/politics/kim-jong-un-on-trump-comments/index.html>> (Zugriff am 12.11.2017).

⁵ Siehe William R. Graham, »North Korea Nuclear EMP Attack: An Existential Threat«, 38 *North* (online), 2.6.2017, <<http://www.38north.org/2017/06/wgraham060217/>> (Zugriff am 12.11.2017).

⁶ Die USA hatten von 1958 bis 1991 taktische Atomwaffen in Südkorea stationiert, siehe Amy F. Woolf/Emma Chanlett-Avery, *Redeploying U.S. Nuclear Weapons to South Korea: Background and Implications in Brief*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, 14.11.2017 (CRS Report R44950), <<https://fas.org/sgp/crs/nuke/R44950.pdf>> (Zugriff am 14.11.2017).

Slogan »Let's disentangle together!«, dass Amerika sich künftig vor allem auf seine eigene Sicherheit konzentrieren werde, falls er wiedergewählt würde. Unter Verweis auf die bestehenden strategischen nuklearen Abschreckungskapazitäten der Vereinigten Staaten kündigte Trump an, dass Nordkorea fürderhin durch eine Strategie der massiven Vergeltung abgeschreckt werde. Um in den Wahlkampfdebatten die Handlungsinitiative wiederzugewinnen, ordnete er eine massive Reduzierung der in Südkorea stationierten US-Truppen an und suspendierte für das Jahr 2021 das Großmanöver »Foal Eagle«, das seit 1997 alljährlich gemeinsam mit den Streitkräften der RK durchgeführt worden war. Das südlich von Seoul stationierte THAAD-Raketenabwehrsystem erklärte er für obsolet. Er veranlasste dessen Abzug, bot der RK aber an, das System zu kaufen oder zu leasen.

Um der nuklearen Bedrohung aus dem Norden begegnen zu können, benötige Südkorea eine eigene nukleare Bewaffnung.

Regierung, Opposition, Zivilgesellschaft und Medien Südkoreas reagierten geschockt und verbittert auf das Zurückweichen Amerikas und kritisierten den Bündnispartner heftig. Landesweit kam es zu antiamerikanischen Massendemonstrationen. In die allgemeine Empörung mischten sich aber immer mehr Stimmen, die Verständnis für die veränderte amerikanische Position zeigten und die südkoreanische Politik dazu aufriefen, endlich Eigenverantwortung für die nationale Sicherheit zu übernehmen und die »unwürdige« verteidigungspolitische Abhängigkeit von einem Partner zu beenden, auf den man sich im Ernstfall nicht verlassen könne. Um der nuklearen Bedrohung aus dem Norden auf Augenhöhe begegnen zu können, benötige das Land eine eigene nukleare Bewaffnung.

Präsident Moons Ziel einer umfassenden Denuklearisierung der koreanischen Halbinsel hatte keinen Rückhalt mehr in der Öffentlichkeit Südkoreas und in den Medien des Landes. Der von Moon betriebene Ausstieg aus der Kernenergie war wegen der Einkommenseinbußen und der Minderung der Wettbewerbsfähigkeit der südkoreanischen Wirtschaft, die damit verbunden waren, auf breiten Widerstand gestoßen. In sozialen Netzwerken wurde sogar mit positiver Intonation daran erinnert, dass Amerikas Atombombenabwürfe über Japan den Pazifikkrieg rasch beendet und Korea die Freiheit gebracht hätten. In den regelmäßigen Umfragen der Tageszeitung *Joong Ang*

Ilbo sprachen sich mittlerweile gut 80 Prozent der Bevölkerung für eine atomare Bewaffnung aus.⁷

Bei den koreanischen Parlamentswahlen im April 2020, in deren Vorfeld die Regierung Moon Jae-in weiterhin für ein atomwaffenfreies Südkorea eingetreten war, erzielte die konservative Opposition die absolute Mehrheit. Die Wahlsieger werteten die Parlamentswahlen als Votum für eine atomare Bewaffnung. Weiteren Rückenwind erhielten die Vertreter dieser Position nach der Wiederwahl Donald Trumps bei den US-Präsidentschaftswahlen im November 2020.

In diesem politischen Klima kam die Wahl des konservativen Hong Jun-pyo von der Freiheitspartei zum Präsidenten der RK am 10. Mai 2022 nicht mehr überraschend. Das Programm der Konservativen, innenpolitisch über eine wirtschaftsfreundliche Politik für Wachstum und Beschäftigung zu sorgen und außenpolitisch gegen Nordkorea eine kompromisslose Linie zu verfolgen und durch eine unabhängige nukleare Bewaffnung nationale Handlungsfähigkeit zurückzugewinnen, erwies sich als entscheidender Faktor für den Wahlerfolg.

Kontroverse Reaktionen

Die Vereinigten Staaten unterstützen das nukleare »Break-out« Südkoreas. In der südkoreanischen Presse tauchen Berichte auf, denen zufolge Vertreter der Regierung in Seoul bereits seit Jahren sondiert haben, wie Washington auf eine atomare Bewaffnung reagieren würde, ohne dabei je auf deutliche Ablehnung gestoßen zu sein.

In einer ersten Twitter-Botschaft lobt Präsident Trump Südkorea, weil es seine Abschreckung nun selbst in die Hand nehme. In einer gemeinsamen Erklärung der Außenminister bekennten sich beide Seiten ausdrücklich zum Verteidigungsbündnis, kündigten aber an, dass die Verträge der neuen Situation angepasst werden müssen. Washington und Seoul würden ihre Nuklearpolitiken nun eng koordinieren, so wie die USA dies bisher schon mit den Nato-Atom-

⁷ Bereits im September 2016 hatten laut einer von Gallup Korea durchgeführten Erhebung 58 Prozent der Befragten eine atomare Bewaffnung Südkoreas befürwortet, siehe »60% of S. Koreans Support Nuclear Armament: Poll«, *Korea Times* (online), 23.9.2016, <http://www.koreatimes.co.kr/www/news/nation/2016/09/205_214598.html> (Zugriff am 14.12.2017).

mächten Frankreich und Großbritannien praktizierten.⁸ Das Pentagon beteuert erneut, die USA würden das nukleare Schutzversprechen gegenüber ihren Verbündeten in Nordostasien ohne Abstriche aufrechterhalten.

Das Weiße Haus bedauert in einer offiziellen Stellungnahme zwar die eingetretene Beschädigung des Nichtverbreitungsvertrags, begrüßt aber den Zugewinn an sicherheitspolitischer Stabilität in Nordostasien. Dies gelte im Hinblick auf Nordkorea, aber insbesondere auch auf China mit seinem provokativen Streben nach »regionaler Vorherrschaft«.

Nordkorea reagiert auf die Demonstration der südkoreanischen Atomwaffenfähigkeit zurückhaltend. Es versucht, die eigene Isolierung zu durchbrechen, indem es Südkorea beschuldigt, den NVV durch die Entwicklung einer Atomwaffenoption und die geheime Produktion von waffenfähigem Spaltmaterial in flagranter Weise verletzt zu haben. Die nordkoreanischen Atomwaffen dienten nur der Selbstverteidigung und seien einzig gegen die USA gerichtet.⁹ Wer aber ungerechtfertigterweise die Selbstverteidigungsmaßnahmen Pyöngyangs kritisiere, der müsse nun erst recht Seoul bestrafen, das ohne Not Atomwaffen entwickelt habe.

China verurteilt den nuklearen »Break-out« Südkoreas in scharfen Worten und kündigt an, den zwischenstaatlichen Kapital- und Reiseverkehr unverzüglich einzustellen. Peking akzeptiere weder nord- noch südkoreanische Nuklearwaffen und halte am Ziel einer atomwaffenfreien Halbinsel fest. Am Tag nach den Nuklear- und Raketentests rufen staatliche Presseorgane zum Boykott südkoreanischer Waren auf. Als Reaktion auf die chinesischen Sanktionen verliert der ohnehin schwächelnde südkoreanische Aktienindex KOSPI innerhalb weniger Tage 40 Prozent seines Wertes. Der parallel dazu einset-

zende Wertverlust des südkoreanischen Won auf den internationalen Devisenmärkten wird erst durch stützende Interventionen der US-Notenbank gestoppt.

Auch die anderen asiatischen Nachbarländer verurteilen den Schritt Südkoreas zur Nuklearmacht, sehen ihrerseits aber von Handelssanktionen ab. In Japan, Taiwan und Vietnam beginnen jeweils Debatten, ob man nicht auch eine nukleare Bewaffnung anstreben solle.

Die UN-Vollversammlung und die Generalkonferenz der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) verurteilen den Schritt Südkoreas und empfehlen Sanktionen. Der Sicherheitsrat lehnt diese aber ab, weil die USA ihr Veto einlegen. Washington argumentiert, die südkoreanischen Atomwaffentests seien »bedauerlich«, aber »als ein Akt der Notwehr« gegen die nordkoreanische Bedrohung anzusehen. Nun käme es darauf an, dass Südkorea »verantwortungsvoll« mit seinen Atomwaffen umgehe. »Dafür brauchen wir den Dialog mit unseren Partnern in Seoul, keine reflexhaften Sanktionsbeschlüsse«, so der Vertreter der USA bei den Vereinten Nationen, John Bolton.

Südkorea droht den Europäern seinerseits mit ökonomischen Gegenmaßnahmen, falls sie unilaterale Sanktionen verhängen. Hong Jun-pyo verweist auf den Handelsüberschuss, den die EU gegenüber Südkorea erzielt. Während eines Treffens mit Großbritanniens Premierminister Boris Johnson in London fragt er: »Wie wollen europäische Unternehmen ihre Wettbewerbsfähigkeit wahren ohne den Bezug von leistungsfähigen und kostengünstigen elektronischen Komponenten aus Korea?«

Handlungsoptionen für die internationale Gemeinschaft und für Deutschland

Südkorea entscheidet sich für Nuklearwaffen unter der extremen Bedingung einer konkreten nuklearen Bedrohung und weil es zu der Erkenntnis gelangt ist, dass es sich auf die Sicherheitsgarantien der amerikanischen Schutzmacht allein nicht mehr verlassen kann. Die Kosten für diesen Schritt sind hoch: Seoul nimmt die außenpolitische Isolation und erhebliche ökonomische Kosten in Kauf. Dafür erhofft es sich einen Zugewinn an Sicherheit durch die nationale Verfügungsgewalt über Atomwaffen.

Für Deutschland und andere Partner Südkoreas wäre eine solche Entwicklung eine neuartige Herausforderung. Bisher haben vor allem autokratische Staa-

⁸ Siehe Jeffrey Lewis/Bruno Tertrais, »Deterrence at Three: US, UK and French Nuclear Cooperation«, in: *Survival*, 57 (Juli 2015) 4, S. 29–52, doi:10.1080/00396338.2015.1068554.

⁹ Nordkorea hat bereits bei anderer Gelegenheit behauptet, die eigenen Atomwaffen dienten allein der Abschreckung der USA und würden unter keinen Umständen gegen andere Staaten eingesetzt, siehe zum Beispiel Samuel Osborne, »North Korea Says It Needs Nuclear Missiles Capable of Striking Heart of US Mainland to Prevent Invasion«, in: *Independent* (online), 7.8.2017, <<http://www.independent.co.uk/news/world/asia/north-korea-intercontinental-missiles-us-strike-mainland-invasion-donald-trump-kim-jong-un-a7880606.html>> (Zugriff am 14.12.2017).

ten außerhalb der westlichen Wertegemeinschaft den Besitz von Massenvernichtungswaffen angestrebt. Nun bringt ein demokratisches, in den Westen integriertes Land die Fundamente des Nichtverbreitungsregimes ins Wanken.

Seoul sollte klar signalisiert werden, dass Europa auf die Entwicklung einer südkoreanischen Atomwaffe mit Sanktionen reagieren würde.

Der Umgang mit einer solchen Entwicklung ist besonders schwierig, weil Sanktionen gegen Europas viertwichtigsten außereuropäischen Handelspartner mit hohen wirtschaftlichen Kosten verbunden wären und ein derartiger Schritt den Bruch mit einem Partner bedeuten würde. Andererseits droht bei einer schwachen Reaktion westlicher Staaten auf den Regelbruch Südkoreas eine erhebliche Schwächung oder gar das Ende des nuklearen Nichtverbreitungsregimes, falls Südkorea Nachahmer findet.

Um eine solche katastrophale Entwicklung abzuwenden, sollten die internationale Gemeinschaft und Deutschland bzw. Europa versuchen, die Kalkulationen der RK frühzeitig und auf unterschiedlichen Ebenen zu beeinflussen. Denn je mehr sich in Südkoreas Bevölkerung und Elite die Wahrnehmung verfestigt, die Entwicklung eigener Atomwaffen sei alternativlos, desto schwieriger wird es, einen solchen Schritt zu verhindern.

- 1) Vordringlich bleibt es, eine politische Lösung des Nuklearkonflikts mit Nordkorea zu finden, damit sich der sicherheitspolitische Druck auf Seoul verringert. Eine Einigung über den Umgang mit dem Atomprogramm Pyöngyangs ließe sich in erster Linie durch Verhandlungen zwischen den USA und Nordkorea unter Einbeziehung von Südkorea und China herbeiführen. Deutschland und die EU können die Erfolgchancen für eine solche Einigung erhöhen, indem sie das Sanktionsregime gegenüber Nordkorea lückenlos umsetzen, gegebenenfalls die in Diensten des Regimes stehenden geschäftlichen Vermittler konsequent strafrechtlich verfolgen und auf Drittstaaten ökonomischen Druck ausüben, dies ebenfalls zu tun.
- 2) Auf internationaler Ebene sollten sich Deutschland und Europa für eine Verschärfung des IAEA-Inspektionsregimes einsetzen, insbesondere in Staaten, in denen eine Debatte über die Entwicklung von Atomwaffen geführt wird. Dies könnte dazu

beitragen, die geheime Arbeit an entsprechenden Technologien aufzudecken.¹⁰

- 3) Europa sollte mit Seoul – und gerade mit Südkoreas konservativer Opposition, die potentiell im Jahr 2022 wieder den Präsidenten stellen wird – einen Dialog über sicherheitspolitische Alternativen zur Entwicklung nuklearer Abschreckungsfähigkeiten führen. Ein Erfahrungsaustausch über die Probleme und Dilemmata der nuklearen Abschreckungspolitik in Europa während des Kalten Krieges könnte dazu beitragen, das Bewusstsein für die Risiken einer nuklearen Konfrontation auf der koreanischen Halbinsel zu schärfen.
- 4) Wichtig ist es zudem, gegenüber den Vereinigten Staaten für eine größere Berechenbarkeit ihrer Sicherheitsgarantien für Südkorea einzutreten. Ein Dialog der Nato mit Südkorea wäre möglicherweise der geeignete Rahmen für ein solches Gespräch.
- 5) Besteht Anlass zur Sorge, dass Südkorea ein Austritt aus dem NVV erwägt, sollte Seoul klar signalisiert werden, dass Europa auf die Entwicklung einer südkoreanischen Atomwaffe mit Sanktionen reagieren werde. Mindestens sollte die EU die Aussetzung der Strategischen Partnerschaft und des Freihandelsabkommens androhen. Sinnvoll wäre es auch, solche Sanktionsdrohungen mit Peking zu koordinieren.
- 6) Sollte Südkorea trotzdem austreten, kann die EU zumindest klarmachen, dass eine formelle Anerkennung des südkoreanischen Atomwaffenstatus nicht möglich ist. Ein Austritt Südkoreas aus dem NVV würde das Nichtverbreitungsregime vermutlich zum Scheitern bringen, wenn die internationalen Reaktionen nicht ausreichen, um Nachahmer abzuschrecken.

10 Südkorea hat in den späten 1970er und frühen 1980er Jahren sowie in den 1990er Jahren geheime Anreicherungs- und Wiederaufbereitungsexperimente durchgeführt, die es eigentlich gegenüber der IAEA hätte deklarieren müssen. Erst 2004 hat die IAEA diese Forschungen untersucht und ist zu dem Schluss gekommen, dass sie eingestellt wurden, siehe Paul Kerr, »IAEA: Seoul's Nuclear Sins in Past«, in: *Arms Control Today*, 34 (Dezember 2004) 10, <<http://www.armscontrol.org/print/1714>> (Zugriff am 12.11.2017).

Kirsten Westphal

Foresight 2013: Schöne Energiewelt 2021 mit Batterien – Überprüfung auf halbem Wege

Kernaussagen, Methodischer Zugang und Folgerungen 2013

Der Beitrag »Schöne Energiewelt: Die ›Batterie-Revolution‹ vorantreiben«¹ nimmt im Foresight-Band von 2013 schon insofern eine Sonderstellung ein, als er den Blick auf 2021 richtet, während andere Beiträge eine kürzere Zeitspanne von etwa vier Jahren ins Auge fassen. Außerdem folgt der Beitrag einem Leitbild, welches das schnelle Erreichen der Klima- und Energieziele für normativ wünschenswert erachtet. Die EU hat sich dabei mehrere Ziele gesetzt: eine Anhebung des Anteils erneuerbarer Energien am Energiemix auf 20 Prozent, eine Steigerung der Energieeffizienz um 20 Prozent, eine Reduzierung der klimaschädlichen Emissionen um ebenfalls 20 Prozent sowie eine bis 2050 zu realisierende Verringerung der Treibhausgasemissionen um 80 bis 95 Prozent. Dementsprechend ist das strategische Gebot einer konsequenten Energietransformation ein durchgehendes Leitmotiv des Beitrags. Hauptannahme ist, dass es vielfachen Nutzen bringt, das Energiesystem umfassend in ein sauberes und innovationsintensives System umzubauen, was aber wiederum eine klare und konsequente Weichenstellung unter anderem für Speichertechnologien voraussetzt.

Folgende Kernaussagen formuliert der damalige Foresight-Beitrag: Gelänge ein Durchbruch bei den physikalischen und chemischen Speichertechnologien, käme das einer echten Revolution gleich. Mit einer effizienten Speichertechnologie stünde

ein bislang fehlender Baustein für die Dekarbonisierung des Energiesystems zur Verfügung, was disruptive Effekte haben könnte. Die Vorzüge der fossilen Brennstoffe liegen nämlich nicht nur in ihrer Energiedichte, sondern auch darin, dass sich diese Energieträger flexibel speichern lassen. Regenerative Quellen wie Sonne und Wind, die quasi zum Nulltarif nutzbar sind, ließen sich noch weit besser »ernten«, wenn der aus ihnen gewonnene Strom länger und in großem Maßstab gespeichert werden könnte. Zudem ließen sich die Kosten für den Netzausbau zumindest teilweise einsparen, denn der Ausgleich von Angebot und Nachfrage würde zum Beispiel über Batterien oder über die Umwandlung von Strom in Wärme und Brennstoffe (»Power to X«) erfolgen.

Der Beitrag von 2013 stellt Batterien in den Mittelpunkt seiner Überlegungen. Die neuen Möglichkeiten der Stromspeicherung werden einerseits genutzt, um am Ort der Stromerzeugung (on-site) den überschüssigen Strom zu speichern und auf Nachfrage flexibel reagieren zu können. Andererseits würde die Elektromobilität Fahrt aufnehmen, wenn sich die Reichweiten von Batterien verbessern, zudem würde der strategische Vorteil des Verbrennungsmotors entfallen.

Das Batterie-Zeitalter bietet hinsichtlich Versorgungssicherheit, Wirtschaftlichkeit und Klimaverträglichkeit enorme Chancen.

Die Chancen eines Batterie-Zeitalters, so die damalige Position, wären auf mehreren Ebenen und hinsichtlich des energiepolitischen Zieldreiecks von Versorgungssicherheit, Wirtschaftlichkeit und Klimaverträglichkeit enorm: Da sich der Anteil heimischer Energiequellen massiv erhöhen ließe, würde die Versorgungssicherheit verbessert. Die deutsche Politik könnte die hochambitionierten Ziele der 2011 pro-

¹ Kirsten Westphal, »Schöne Energiewelt: Die ›Batterie-Revolution‹ vorantreiben«, in: Volker Perthes/Barbara Lippert (Hg.), *Ungeplant bleibt der Normalfall. Acht Situationen, die politische Aufmerksamkeit verdienen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2013 (SWP-Studie 16/2013), S. 7–11.

pagierten Energiewende nicht nur mit Blick auf den Ausbau der erneuerbaren Energien, sondern auch mit Blick auf die Reduktion klimaschädlicher Gase bekräftigen. Auch in Brüssel würde eine Neu-Verhandlung der EU-Klima- und Energieziele im Sinne der Roadmap 2050 leichter. Die hohen Zahlungstransfers an die Lieferanten fossiler Energie würden sukzessive zusammenschmelzen, mit immensen Auswirkungen auf Staatshaushalte und Handelsbilanzen.

Der Beitrag aus dem Jahr 2013 greift nicht zuletzt ein Narrativ der Energiewende auf, das die Chancen für Wachstum betont, die ein Umbau des Energiesystems bietet: Eine Revolution bei den Batterien würde Deutschland als innovationsabhängigen Technologie- und Industriestandort stärken und der deutschen Industrie enorme Exportchancen eröffnen.

Rolle neuer Faktoren

Nimmt man sich den Beitrag vier Jahre später vor – quasi nach der halben Wegstrecke bis zum Jahr 2021 –, ist zunächst zu fragen, inwieweit die Rahmenbedingungen und Treiber gleich geblieben sind oder sich verändert haben und ob neue hinzugekommen sind.

Faktor Schieferöl und -gas. Bereits der Beitrag 2013 sieht im Fracking-Boom in den USA einen maßgeblichen Faktor, der energiepolitische Entscheidungen zunehmend beeinflusst und den Verbrauch von Öl und Gas andauern lässt. Bei der Definition von »America First« und dem Leitmotto der Energieherrschaft stützt sich die Trump-Administration vor allem auf die fossilen Energieträger. Insgesamt profitieren die USA von der gestiegenen Inlandsförderung und von niedrigen Energiepreisen, die als Konjunkturspritze wirken. Heute schreibt sich der Öl- und Gasboom in den USA linear fort. Die Auswirkungen auf den Öl- und Gasmärkten sind weitreichend.

Preisverfall seit Mitte 2014 und Stabilisierungsversuche. Gegenüber 2013 liegt der Ölpreis um 40 Prozent niedriger. Der Preisverfall wurde in dem Beitrag damals so nicht antizipiert und ist vor allem dem Fracking-Boom in den USA und der unerwartet passiven Rolle der OPEC bis Ende 2016 geschuldet. Trotz niedriger Preise hat sich aber das Angebot an Öl wie auch an Erdgas in den USA (und andernorts) als sehr stabil und widerstandsfähig erwiesen. Dies wurde auch dadurch ermöglicht, dass die Kosten für Exploration und Förderung deutlich gesenkt werden konnten. Auch wenn sich die OPEC-Staaten und Russland Ende

2016 darauf geeinigt haben, die Fördermengen zu begrenzen, und die Vereinbarung bis Ende 2018 verlängerten, rechnen die meisten Beobachter für 2018/2019 mit moderaten Ölpreisen von 50 bis 65 US-Dollar pro Barrel. Immer noch bleiben die langfristigen Kosten ausgeblendet, die ein fossiler Energiepfad etwa in Form klimaschädlicher Emissionen verursacht. Ebenso werden die Versorgungsrisiken unterschätzt, die aus den geopolitischen Krisen resultieren. Es fehlt mithin ein Anreiz, auf Elektromobilität umzusteigen. Eine Folge: Die Emissionen sind in Deutschland im dritten Jahr in Folge gestiegen, die Gründe dafür sind vor allem im Verkehrssektor zu suchen. Die relativ günstigen Benzinpreise lassen die Zahl der Verkäufe verbrauchsintensiver Autos wie SUVs nach oben schnellen.

Dieselskandal und Luftverschmutzung. Als Faktor neu hinzugekommen ist der Skandal um die falschen Angaben für die Emission von Stickstoffoxiden (NOx), der den Blick auf die Dieselflotte gelenkt hat. In vielen deutschen Städten werden die Grenzwerte für Feinstaub und NOx überschritten. Der Kampf gegen die zunehmende Luftverschmutzung ist seit 2013 weltweit zu einem immer wichtiger werdenden Treiber geworden, der beispielsweise China veranlasst hat, sein Energiesystem umzubauen und Speicherlösungen voranzutreiben.

Um strategische Technologien zu entwickeln, zu erproben und marktfähig zu machen, bleiben politische und finanzielle Anreize nötig.

Versicherheitslichung der Energiedebatte in der EU. Russlands Annexion der Krim und die von Moskau betriebene militärische Destabilisierung der Ostukraine lösten in Europa eine Sicherheitskrise aus. Damit wird die Energiedebatte der EU nun von Sicherheitsaspekten bestimmt, denn Russland ist der wichtigste Energielieferant der Union. Im strategischen Zieldreieck ist nunmehr die Versorgungssicherheit für eine Reihe von Mitgliedstaaten entscheidender Referenzpunkt geworden. Das hat die Bereitschaft zu mutigen Innovationsschritten auf dem Weg in Richtung Ausbau alternativer Energieerzeugungs- und -speichertechnologie nicht befördert. Die unter den EU-Mitgliedstaaten herrschende Uneinigkeit über die Ambitionen und Ziele der Klima- und Energiepolitik wirkt auch auf die nationalen Politiken zurück.

Pariser Abkommen und nationale Klimapläne. Komplexer ist die Lage schließlich durch das Pariser Klima-

schutzabkommen geworden, das auf freiwilligen nationalen klimapolitischen Beiträgen (Nationally Determined Contributions) aufbaut. Dabei haben die Mitgliedstaaten der EU einen gemeinsamen Plan eingereicht, wie die globale Erwärmung auf zwei Grad über dem vorindustriellen Niveau begrenzt werden kann. Das wiederum setzt einen radikalen und rasanten Umbau des Energiesystems sowie ein Umlenken der Investitionsströme voraus. Deutschland hat deswegen 2016 in einem nationalen Klima-Aktionsplan die Elektrifizierung der Energiesektoren und die Sektorkopplung als wichtige Ziele formuliert. Eine konkrete Umsetzung, die eine Verkehrs- und Wärmewende herbeiführen würde, steht aber noch aus.

Sind Kernaussagen noch gültig?

Der Foresight-Beitrag von 2013 betonte die Relevanz politischer und finanzieller Anreize, die nötig seien, um strategische Technologien zu entwickeln, zu erproben und marktfähig zu machen. Technologische Innovationen bestimmen nämlich die Weiterentwicklung des Systems — jedoch meist sprunghaft, bisweilen zufällig. 2013 vermeldete die Wissenschaft zwar signifikante Fortschritte bei den Kapazitäten, der Lebensdauer, dem Wirkungsgrad und der Umweltverträglichkeit physikalischer und chemischer Speichermedien. Von einer Einführung in großem Stil und von der Marktfähigkeit war man aber noch weit entfernt. Wo steht die Welt 2018?

Die breite Kostendegression, die viele Energieträger betrifft, hat auch vor den Batterien nicht haltgemacht. Die Kosten sind seit 2010 um 40 Prozent gefallen,² die Internationale Energie-Agentur (IEA) prophezeit, dass sie bis 2040 um zwei Drittel zurückgehen werden: von heute 700 US-Dollar pro Kilowattstunde auf weniger als 300 US-Dollar pro Kilowattstunde.³ Dabei schlagen sich die geringeren Batteriekosten eher in längeren Reichweiten nieder als in günstigeren Auto-preisen.⁴

Der Absatz von batteriebetriebenen und Hybrid-Autos verzeichnet hohe Wachstumsraten. Von einer disruptiven Entwicklung zu sprechen wäre aber verfrüht, auch wenn die weltweiten Neuzulassungen

2017 die als Schallmauer geltende Zahl von einer Million durchbrochen haben, was einem Anteil an dem Verkauf sämtlicher Autos von über einem Prozent entspricht.⁵

Für elektrisch betriebene Fahrzeuge gibt es drei Hauptmärkte: China, USA und Europa, wobei China in den letzten Jahren die Zulassungsraten verdoppeln konnte und 2017 die Hälfte aller weltweiten Neuzulassungen für sich verbuchte.⁶ In den USA verläuft die Einführung weiterhin schleppend, auch weil manche Bundesstaaten Fördermittel wieder gekürzt haben. In Europa ragt vor allem Norwegen heraus. Dabei sind die Größenordnungen bei einem internationalen Vergleich frappant: In China gab es im Jahr 2017 605 000 Neuzulassungen, wogegen Deutschland mit 54 000 Neuzulassungen zwar zulegen konnte, aber deutlich gegenüber anderen Ländern abfällt.⁷

Die Investitionen in Stromspeicherbatterien, die in Verteilernetzen und Ladestationen für Elektroautos genutzt werden sollen, sind gestiegen, liegen aber nur bei knapp über drei Prozent aller Energieinvestitionen im Jahr 2016.⁸ Dabei sind auch die Kosten pro gespeicherter Megawattstunde (MWh) in den letzten fünf Jahren signifikant gesunken. Die USA waren zunächst führender Investor, wurden inzwischen aber von Korea abgelöst, dahinter folgen Europa und Japan. Ende 2017 wurde in Südastralien die bis dato größte Lithium-Ionen-Batterie mit einer Speicherleistung von 100 MW/129 MWh in Betrieb genommen. In Europa hat vor allem Großbritannien sein Anreiz- und Marktsystem angepasst. Anzahl und Höhe der Investitionen in Speicher hängen davon ab, ob sich die Investitionen rechnen und neue Geschäftsmodelle im jeweiligen Markt realisieren lassen. Voraussetzung ist, dass die Systemleistung honoriert wird, die Speicher bereitstellen.

Von Lernkurven zu Skaleneffekten. Für die technologische Seite lässt sich festhalten, dass die Einführung von Batterien an Dynamik gewonnen hat. Dabei verschiebt sich der Beschleunigungseffekt weg von den Lernkurven und hin zu den Skaleneffekten. Es genügt nicht mehr, nur Leitanbieter zu werden oder zu sein,

² International Energy Agency (IEA), *World Energy Outlook*, Paris 2017, S. 70.

³ Ebd.

⁴ IEA, *World Energy Investment 2017*, Paris 2017, S. 37.

⁵ Steffen Bukold, *Risk-Off Verkaufswelle in Energiemärkten, Strategien der Energiekonzerne weltweit, Trends in der Elektromobilität*, Hamburg: Energy Comment, 9.2.2018 (Global Energy Briefing, 159), S. 34.

⁶ IEA, *World Energy Investment 2017* [wie Fn. 4], S. 37.

⁷ Bukold, *Risk-Off Verkaufswelle* [wie Fn. 5], S. 34/35.

⁸ IEA, *Investment Report* [wie Fn. 6], S. 51.

es muss auch ein Absatzmarkt vorhanden sein.⁹ Mit anderen Worten: Auch die Verbreitung der Batterie-Technologie ist zunehmend marktgetrieben. Der Trend des Kostenverfalls wird sich fortsetzen, sein Tempo und seine Dynamik werden aber davon bestimmt, dass Marktbarrieren abgeschafft und Regulierungen angepasst werden. Das gilt zum Beispiel mit Blick auf Regeln für den Großhandelsmarkt und für Möglichkeiten, den Entwicklern und Investoren die Systemleistungen zu entgelten, die sie bereitstellen.

Deutschland nicht Keimzelle einer Batterie-Revolution. Die deutsche Autoindustrie hat jahrzehntelang auf den Verbrennungsmotor gesetzt, zu dessen Produktion europaweite Zulieferketten beitragen. So nimmt der Beitrag aus dem Jahr 2013 an, dass 2021 bereits zehn Prozent der rund 43 Millionen zugelassenen PKWs auf Deutschlands Straßen Elektroautos sind und dass ihr Anteil an den insgesamt neu zugelassenen Autos mehr als ein Drittel beträgt. Heute ist das Ziel, bis 2020 eine Million Elektroautos auf die Straßen zu bringen, kaum mehr Thema und wird als verfehlt angesehen. Somit gilt die 2013 formulierte Einsicht weiterhin, und dies sogar in verschärftem Maße, dass »Deutschland und die EU [...] auch technologie- und industriepolitisch viel zu verlieren [haben], wenn sie eher auf ein Durchwurschteln setzen als auf eine grundlegende Modernisierung der Infrastruktur und des Energiesystems, während China massiv in Stromautobahnen und die Entwicklung von Smart Grids, aber auch Batterien investiert. Eine technologische Spitzenposition Chinas in diesem Bereich hätte nachhaltig negative Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen und der europäischen Industrie in einem Feld, in dem sie momentan noch die Marktführerschaft behaupten.«¹⁰ Mittlerweile zeichnet sich klar ab, dass China und Korea die Nase vorn haben werden.

Folgerungen und Ausblick

Der von manchen erwartete disruptive Effekt ist bislang ausgeblieben, eine Beschleunigung beim Einsatz von Speichertechnologien aber durchaus zu verzeichnen. Aus deutscher und europäischer Sicht bleibt es

eine strategische Frage, ob sich in Deutschland eine Batteriezellenfertigung etabliert.¹¹ Die Zukunft des Wirtschaftsstandorts und »Autolandes« Deutschland wird sich auch daran entscheiden, ob Deutschland in der Lage ist, Lithium-Ionen-Zellen zu produzieren und damit Wertschöpfungsketten im eigenen Land, aber auch in Europa geschlossen zu halten. Die Abhängigkeit von asiatischen Lieferanten (jenseits der Rohstoffabhängigkeit) sollte nicht noch größer werden.

Aus heutiger Warte müssen daher die Wertschöpfungsketten noch stärker in den Blick genommen werden, um Beharrungskräfte, Strukturbrüche und Dynamiken zu erkennen. Denn das Gesamtsystem ist überaus träge und abhängig von eingeschlagenen Pfaden, auch weil sich daran wirtschaftliche Interessen knüpfen. Zu dem industriellen Pfad, den Deutschland gewählt hat, passt der Verbrennungsmotor; Batterielösungen haben sich noch keine Nebenpfade erschließen können. Technologieoffenheit ist wichtig, damit verschiedene Ansätze, wie beispielsweise eine denkbare Entwicklungskette vom erdgas- zum wasserstoffbetriebenen Auto, mit Batterien konkurrieren können. Momentan würde dieser Nebenpfad noch besser mit den bestehenden industriellen Pfaden von Tankstelleninfrastruktur und petrochemischen Komplexen in Deutschland harmonieren.

Im Stromsektor bieten Speichertechnologien auf den verschiedenen Stufen Lösungen an: So versetzen sie Erzeuger in die Lage, überschüssige Strommengen durch On-site-Integration zu speichern, oder sie offerieren Endverbrauchern Lösungen »hinter dem Stromzähler« (*behind the meter*), wie Elektroautos etc. Eine besondere Rolle spielen Paketlösungen, die praktische Applikationen für die Sektorkopplung anbieten, wie beispielsweise Strom oder Wärme zu speichern, der aus erneuerbarer Energie erzeugt wurde. Neue Informationstechnologien wie Blockchain können in einem kleinen, dezentralen Verbund Angebot und Nachfrage autonom steuern.

Die großen Herausforderungen und Risiken liegen bei der Umsetzung, die Technologien existieren bereits. Außerdem sind die Investitionszyklen kürzer, weil Innovationen (auch mit Blick auf Kosteneffizienz) viel schneller greifen. Das heißt auch, dass Newcomer, wenn sie integrierte Systemlösungen anbieten und/oder sich in die bestehenden Wertschöpfungsketten einfügen, gute Markteintrittschancen

⁹ Henning Kagermann, »Ich glaube nicht, dass Deutschland abgehängt wird«, in: *Der Tagesspiegel*, 9.5.2017, S. B1.

¹⁰ Westphal, »Schöne Energiewelt« [wie Fn. 1], S. 10.

¹¹ »Elektrisch geladen mit »Terra E«, in: *Der Tagesspiegel*, 9.5.2017, S. B3.

haben. Große Heimatmärkte sind da von Vorteil. Deswegen müssen die Marktbedingungen in Deutschland und der EU entsprechend angepasst sowie eine Industrie- und Technologiepolitik betrieben werden, die die deutschen und europäischen Industrie-Wertschöpfungsnetzwerke bei ihrem Umbau in dem Sinne unterstützt und flankiert, dass sich mit Speichern zügig Geld verdienen und langfristig Geschäftsmodelle etablieren lassen. Deutschland und die EU haben hier nachzuholen. Die »EU Battery Alliance« vom Februar 2018 ist in diesem Zusammenhang ein wichtiger, wenn auch später Schritt.

Die Wertschöpfung muss sich sukzessive auf die Stufe der Bereitstellung von Endenergie verschieben, Systemleistung muss sich auszahlen.

Der Umbau des Energiesystems und das Einschwenken auf neue Pfade verlangen ebenso nach staatlichen Maßnahmen und Maßgaben wie die Rasanz und Radikalität, mit der ein solcher Umbau erfolgen müsste. In einer Marktwirtschaft ergibt sich dabei das Dilemma zwischen freiem Spiel der Märkte und dem Wettbewerb um beste technologische Lösungen auf der einen und der Notwendigkeit auf der anderen Seite, die Energietransformation zu steuern. Das parallele Verfolgen mehrerer Technologiepfade kann ebenso teuer kommen wie ein »Durchwursteln«. Dieses Dilemma ist schwer aufzulösen, doch sind nun einmal die politischen Verantwortlichen gefordert, eine bewusste Güterabwägung vorzunehmen. In jedem Fall sind klare Rahmenbedingungen für einen konsequenten Umbau unabdingbar. Die Wertschöpfung muss sich sukzessive auf die Stufe der Systemleistung und der Bereitstellung von Endenergie verschieben, damit die nötigen Anreize für die Einführung flexibler Speicher gegeben werden. Volatilität und ein beständiges Nachsteuern sind zum einen teuer und zum anderen behindern sie Innovation statt sie zu fördern.

Nicolai von Ondarza

Brexit revisited: Rückschau auf die Foresight-Analyse von 2013 zum britischen EU-Austritt

Im Januar 2013 kündigte der damalige Premierminister David Cameron einen mittlerweile als historisch geltenden Strategiewechsel in der britischen Europapolitik an: Im Falle seiner Wiederwahl wollte er die Stellung Großbritanniens in der Europäischen Union (EU) neu aushandeln – und anschließend die britischen Bürger über den Verbleib in der EU abstimmen lassen. Die Aussichten, dass Großbritannien tatsächlich aus der EU austreten würde – die Wortschöpfung Brexit war gerade erst geboren –, wurden in Deutschland zunächst als gering eingestuft. Zu viele Ungewissheiten standen dem noch im Weg: Cameron musste erstens die Parlamentswahlen 2015 gewinnen, zweitens das Referendum durchsetzen, drittens mit der EU verhandeln und schließlich mussten die Briten beim Referendum mehrheitlich gegen Großbritanniens Verbleib in der EU votieren.

Trotz oder gerade wegen dieser Ungewissheiten war der Brexit aus der Perspektive von 2013 eine faszinierende Herausforderung für den SWP-Foresight.¹ Nimmt man den tatsächlichen Verlauf des Brexit-Prozesses in den Blick, zeigt sich, dass in dem damaligen Beitrag viele Komplexitäten und Konflikte vorhergesehen wurden. Doch hat sich erwiesen, dass vor allem die sekundären politischen Effekte, deren Stoßrichtung seinerzeit anders eingeschätzt wurde, den Brexit zusätzlich geprägt haben.

Rückschau: die wesentlichen Entwicklungen zutreffend antizipiert

Der Brexit war kein Betriebsunfall. Auch wenn die Volksabstimmung vom 23. Juni 2016 mit 52 zu 48 Prozent ähnlich wie in unserem Szenario ein knappes Ergebnis hatte,² haben sich die Bruchlinien in der britischen Gesellschaft zu EU-Fragen schon lange vorher abgezeichnet. Die Erfahrung der europäischen Schuldenkrise, vor allem aber die hohe Zuwanderung aus anderen EU-Staaten gekoppelt mit der Berichterstattung der traditionell EU-kritischen Medien hat die Zustimmung zur EU-Mitgliedschaft deutlich sinken lassen.³ Wie kontrovers die Frage der EU-Mitgliedschaft in der britischen Gesellschaft war, zeigte sich nicht zuletzt daran, dass die Konfliktlinien teils quer zu den Parteigrenzen verliefen: EU-Gegner wie Boris Johnson und »moderate« EU-Skeptiker wie David Cameron, die der gleichen (Konservativen) Partei angehörten, standen während des Referendum-Wahlkampfes auf entgegengesetzten Seiten. Und auch in der oppositionellen Labour-Partei gab es (wenige) Brexit-Befürworter; Labour-Parteichef Jeremy Corbyn hatte nach eigenen Aussagen beim Referendum über die britische Mitgliedschaft in der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) 1975 dagegen gestimmt und sich 2016 nur sehr halbherzig für den Verbleib eingesetzt.

¹ Nicolai von Ondarza, »Brüssel und London vor dem Scheidungsanwalt: Das Management eines britischen EU-Austritts«, in: Volker Perthes/Barbara Lippert (Hg.), *Ungeplant bleibt der Normalfall. Acht Situationen, die politische Aufmerksamkeit verdienen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2013 (SWP-Studie 16/2013), S. 16–19.

² Die Annahme in der Foresight-Analyse von 2013 war 50,7 Prozent für den Austritt. Tatsächlich gab es vor dem Brexit-Referendum mehrere Umfragen, die einen Sieg der Austrittsbefürworter prognostiziert haben. Mehrheitlich wurde jedoch deren Niederlage vorhergesagt.

³ Siehe Harold D. Clarke/Matthew Goodwin/Paul Whiteley, »Why Britain Voted for Brexit: An Individual-Level Analysis of the 2016 Referendum Vote«, in: *Parliamentary Affairs*, 10 (2017) 3, S. 439–464.

Dabei ist der Brexit in und für Großbritannien ein Prozess, der viele überraschende politische und rechtliche Wendungen nahm: Schon in den ersten Tagen nach dem Referendum trat nicht nur David Cameron ab, auch die Anführer der Brexit-Kampagne Boris Johnson und Michael Gove zogen sich aus dem Wettstreit um die Führung der Konservativen Partei und damit um das Amt des Premierministers zurück. Nigel Farage wiederum gab die Führung der UK Independence Party (UKIP) auf. Premierministerin wurde mit der früheren Innenministerin Theresa May eine Politikerin, die sich (vorsichtig) für den Verbleib in der EU ausgesprochen hatte. Es folgten unter anderem das wegweisende Urteil des britischen Supreme Courts, das die parlamentarische Mitbestimmung beim Austrittsverfahren etablierte, die 2017 kurzfristig von Premierministerin May ausgerufenen Neuwahlen, die sie verlor, woraufhin sie sich zur Bildung einer Minderheitsregierung mit der nordirischen DUP gezwungen sah, die Risse in der »special relationship« mit den USA unter dem neuen US-Präsidenten Donald Trump und die Neuorientierung von Labour unter dem früheren Partei-Rebellen Jeremy Corbyn – fürwahr eine überaus turbulente Periode der britischen Politik.⁴

Vor diesem überraschungsreichen Hintergrund halten die Kernaussagen des Brexit-Foresight von 2013 einer Prüfung am Maßstab der tatsächlichen Entwicklungen erstaunlich gut stand. Die tiefgreifende Spaltung in der Konservativen Partei war damals klar erkennbar. Ursprünglich hatte Cameron das Referendum angesetzt, um in seiner Partei die tiefen Gräben zu überbrücken, die zwischen den Verfechtern verschiedener Positionen zur EU-Frage bestanden, und dies gerade unter dem Druck der 2013/14 in Umfragen auf ihrem Höchststand stehenden UKIP. Eingetroffen ist hingegen – wie im Foresight-Beitrag von 2013 erwartet – das Gegenteil: Der Riss zwischen »Remain« und »Leave« geht noch immer mitten durch die Konservative Partei. Dies führt zu einer volatilen Situation, in der die britische Premierministerin Theresa May entweder von den harten EU-Gegnern oder den Befürwortern eines »sanften« Brexits (der einen Verbleib im Binnenmarkt und der Zollunion vorsieht) vor sich hergetrieben wird.

Dass der Austrittsprozess komplex und langwierig wird, hat sich bestätigt.

Bestätigt hat sich aber vor allem die zweite Kernaussage: Der Austrittsprozess ist komplex und langwierig. In der öffentlichen Debatte vor und nach dem Referendum wurde der Brexit nicht nur in Großbritannien lange als punktuelles Ereignis betrachtet, als Schritt, der nach der Volksabstimmung vollzogen werden kann. Doch schon 2013 hat vor allem die Analyse des Austrittsverfahrens nach Artikel 50 EU-Vertrag (EUV) erkennen lassen, dass der Brexit vielmehr ein Prozess ist, der viele Jahre in Anspruch nehmen wird – ein Prozess zumal, in dem Großbritannien nicht sofort nach seiner Austrittsbekundung die EU verlassen kann, sondern zwei Jahre lang zunächst ein Austrittsabkommen mit der Union aushandeln muss. So sind nach dem Referendum allein knapp neun Monate verstrichen, bis das Vereinigte Königreich formell sein Austrittsgesuch eingereicht hat – verlassen wird es die EU aller Voraussicht nach zum 29. März 2019. Rechnet man die auch von Großbritannien angestrebte Übergangsphase hinzu, in der das Land weiterhin an EU-Regeln gebunden sein dürfte, wird sich der Brexit-Prozess wie 2013 erwartet bis nach 2020 hinziehen.⁵

Bestätigt hat sich, drittens, auch der für den Brexit geltende Modus, in dem die EU-27 mit Großbritannien wie mit einem Drittstaat verhandeln. Anders als beim EU-internen Interessenausgleich finden die Brexit-Gespräche nicht unter 28 gleichberechtigten Staaten statt. Vielmehr steht die EU-Kommission, versehen mit einem Mandat der EU-27, Großbritannien in den Verhandlungen mit einer Stimme gegenüber. Dies hat auch dazu beigetragen, dass es Großbritannien – anders als 2013 erwartet – bis dato nicht gelungen ist, die 27 EU-Staaten auseinanderzudividieren. Stattdessen stimmen die 22 Mitglieder des britischen Kabinetts über den Brexit deutlich weniger überein als die 27 EU-Mitglieder.

Das liegt auch an den vielen Zielkonflikten, mit denen Großbritannien konfrontiert ist. Während Teile der britischen Regierung wie Außenminister Boris Johnson nach wie vor eine »have the cake and

⁴ Für einen Überblick der politischen Entwicklungen in Großbritannien seit dem Brexit-Referendum siehe Tim Shipman, *Fall Out. A Year of Political Mayhem*, London: William Collins, 2017.

⁵ Siehe Nicolai von Ondarza, *Steiniger Weg für Großbritannien und die EU. Eine Übergangsphase nach dem Brexit erfordert eine maßgeschneiderte Lösung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2017 (SWP-Aktuell 78/2017).

eat it«-Strategie verfolgen — also vollständig freien Zugang zum EU-Binnenmarkt wollen, ohne aber den Verpflichtungen von EU-Mitgliedern unterworfen zu sein —, war schon 2013 klar: Bei den Brexit-Verhandlungen geht es auch um die zukünftige »Ordnung Europas«. ⁶ Jede neue Kooperation zwischen EU-27 und Großbritannien wird sich in das bisherige Geflecht der Beziehungen einfügen, welche die Union mit anderen Drittstaaten unterhält. Dabei sind die EU-27 wie damals erwartet nicht bereit, London günstigeren Marktzugang zu bieten als anderen Partnern, da die Integrität des Binnenmarkts mit seinen vier Freiheiten oberste Priorität behält.

Die Fähigkeit der britischen Regierung zu strategischen Fehlkalkulationen wurde unterschätzt.

Zuletzt bestätigte sich auch, dass der Brexit über den eigentlichen Austritt hinaus Folgen für die künftige Entwicklung der EU haben wird. Mehr als 85 Prozent der Wirtschaftskraft der EU werden nach dem Brexit auf die 19 Eurostaaten konzentriert sein. Daher stellt sich umso mehr die Frage, wie das Verhältnis zwischen Eurozone und Nicht-Eurostaaten in einer EU-27 ausgestaltet werden kann. Die Reform der Eurozone steht also tatsächlich ebenso auf der EU-Agenda wie die parallel zu führenden Verhandlungen über den Brexit. Dabei ist es den EU-27 politisch bisher gelungen, die beiden Reformprozesse voneinander getrennt zu halten.

Die politischen Sekundäreffekte unterschätzt

Insgesamt haben sich in der Rückschau also die Annahmen über die grundsätzlichen Interessen der EU-27 und Großbritanniens bestätigt. Das gilt auch für die prozeduralen Vorgaben von Artikel 50 EUV, die den Brexit-Prozess trotz heftiger politischer Turbulenzen wie 2013 erwartet strukturiert haben. Unterschätzt wurden hingegen die Folgen dieser politischen Turbulenzen und die sekundären politischen Effekte des Brexit-Votums. Drei Entwicklungen weichen besonders deutlich von der damaligen Analyse ab:

Dies sind erstens die Umwälzungen im britischen politischen System, das immer noch keine überzeugende Antwort auf den Widerspruch zwischen der absoluten Souveränität des Parlaments und der Tatsache gefunden hat, dass ein rechtlich eigentlich unverbindliches Referendum die britische politische Debatte seit Juni 2016 dominiert. Nicht nur waren die vorgezogenen Neuwahlen im Juni 2017 nahezu ausschließlich vom Brexit geprägt, auch der fast vollständige Kollaps von UKIP sowie die anhaltenden Auseinandersetzungen innerhalb der Konservativen Partei gehen auf den Brexit zurück. ⁷ Dass ein EU-Austritt eine komplexe Angelegenheit sein würde, war 2013 zu erwarten. Nicht erwartet wurde jedoch, wie sehr die britische Regierung aufgrund interner Machtkämpfe vor allem mit sich selbst über die Ausgestaltung des Brexits verhandelt. Im Grunde wurde die Fähigkeit der britischen Regierung zu strategischen Fehlkalkulationen unterschätzt, mit denen sie ihre Verhandlungsposition zusätzlich geschwächt hat. Hierzu gehört insbesondere der Beschluss, die Zwei-Jahres-Frist von Artikel 50 beginnen zu lassen, ohne sich vorher intern über die eigenen Verhandlungsziele einig zu sein, ebenso wie die Entscheidung von Theresa May, ohne Not Neuwahlen auszurufen, welche die regierenden Konservativen wider Erwarten die absolute Mehrheit gekostet haben.

Das gemeinsame Interesse der EU-27, die Union zu erhalten, ist gestiegen.

Bei den politischen Sekundäreffekten in der EU-27 trat zweitens — bislang — das Gegenteil des Erwarteten ein. Die Foresight-Analyse von 2013 antizipierte Konflikte zwischen den EU-Mitgliedstaaten darüber, wie mit dem Austritt Großbritanniens umzugehen sei, als eines der größten Risiken, mit der möglichen Folge eines Domino-Effekts. Dieser Effekt ist (bis dato) ausgeblieben. Im Gegenteil: Nach dem Brexit-Votum ist die Zustimmung zur EU in vielen Mitgliedstaaten wieder gestiegen. Das gemeinsame Interesse, die Union zu erhalten, vereint die 27 hinter einem gemeinsamen Ziel. Dies gilt bemerkenswerterweise auch für traditionell enge Partner Großbritanniens wie Schweden, Dänemark oder Irland, die sich jeweils deutlich zum Binnenmarkt und zur EU-Mitgliedschaft bekannt haben. Doch auch EU-skeptischere Regierun-

⁶ Von Ondarza, »Brüssel und London vor dem Scheidungs-anwalt« [wie Fn. 1], S. 18.

⁷ Siehe Geoffrey Evans/Anand Menon, *Brexit and British Politics*, Cambridge: Polity, 2017.

gen wie diejenigen Polens oder Ungarns haben sich der EU-Position gegenüber Großbritannien vorbehaltlos angeschlossen.

Eine unerwartet starke Rolle hat drittens die Republik Irland in den Brexit-Verhandlungen bekommen. Dies ist auf zwei Faktoren zurückzuführen. Auf der einen Seite ist Irland vom Brexit besonders betroffen, da es die einzige Landgrenze zu Großbritannien hat, die zudem neben der wirtschaftlichen auch eine enorme politische Bedeutung für den Friedensprozess in Nordirland hat. Die irische Regierung hat daher nach dem Brexit-Votum eine große diplomatische Initiative gestartet, um seine Belange – das Offenhalten der irisch-britischen Grenze – in den Brexit-Verhandlungen geltend zu machen. Auf der anderen Seite haben die übrigen EU-Staaten klargemacht, dass sie mit Irland solidarisch und nur bereit sind, mit Großbritannien über die künftigen Wirtschaftsbeziehungen zu verhandeln, wenn London garantiert, dass die Grenze zur Republik Irland unter allen Umständen offen bleibt.⁸ Diese politische Garantie – sollte sie aufrechterhalten werden⁹ – engt indes den Verhandlungsspielraum Großbritanniens deutlich ein. Denn offenhalten lässt sich die Grenze nur, wenn mindestens Nordirland auch nach dem EU-Austritt die für EU-Binnenmarkt und Zollunion geltenden Regeln in zentralen Bereichen befolgt, wie zum Beispiel Energie und Lebensmittelstandards. Das »kleine« Irland ist somit dank der solidarischen Haltung der EU zu einem entscheidenden Faktor im Brexit-Prozess geworden.

⁸ Tony Connelly, *Brexit and Ireland. The Dangers, the Opportunities, and the Inside Story of the Irish Response*, Dublin: Penguin Ireland, 2017.

⁹ Obgleich die britische Regierung der EU politisch zugesagt hat, die Grenze zwischen Nordirland und der Republik Irland offen zu halten, lehnt die britische Regierung die rechtliche Ausformulierung der politischen Vereinbarung von Dezember 2017 bisher ab. Zu dieser Einigung siehe die Paragraphen 49 und 50 von Europäische Kommission, *Joint Report from the Negotiators of the European Union and the United Kingdom Government on Progress during Phase 1 of Negotiations under Article 50 TEU on the United Kingdom's Orderly Withdrawal from the European Union*, Brüssel 2017, <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint_report.pdf>.

Der neue Blick nach vorne

Mehr als anderthalb Jahre nach dem britischen Votum für den EU-Austritt bleibt das künftige Verhältnis Großbritanniens zur EU eine Frage, die für viele EU-Bürger große politische, wirtschaftliche und zum Teil auch persönliche Bedeutung hat – und eine Frage, die mit sehr großer Unsicherheit behaftet ist.

Die Rückschau auf die Foresight-Analyse von 2013 hat gezeigt, dass eine sorgfältige Analyse der rechtlichen und institutionellen Strukturen von EU-Prozessen dazu dienen kann, realistischere und angemessenere Aussagen über künftige Entwicklungen zu treffen. Insofern ist auch weiterhin damit zu rechnen, dass der Weg zum Brexit lang sein wird. Im Sinne der in Artikel 50 EUV gesetzten Frist wird Großbritannien die EU aller Voraussicht nach formell zum 29. März 2019 verlassen. Eine Verlängerung der Verhandlungsfrist, die rechtlich möglich wäre, schließen beide Seiten derzeit politisch aus. Doch für die unmittelbare Zeit nach dem genannten Termin streben sie aktuell eine Übergangsphase von 21 Monaten an. Setzen sich hier wie bisher auch die EU-27 durch, wird Großbritannien voraussichtlich bis zum Ablauf des geltenden Finanzrahmens der EU im Dezember 2020 vollständig an die Regeln des Binnenmarkts und der Zollunion gebunden bleiben, einschließlich der Freizügigkeit. Doch wird London bis dahin in der EU nicht mehr mitbestimmen können. Erst in dieser Phase will die EU das Abkommen mit Großbritannien über das zukünftige Verhältnis abschließen. Doch selbst diese Frist wäre für ein tiefes und umfassendes Freihandelsabkommen außerordentlich knapp: Für solche Abkommen benötigen nicht nur die EU, sondern auch Verhandlungspartner wie etwa die USA oder Australien in der Regel zwischen vier und zehn Jahren.

In diesen Verhandlungen gilt auch weiterhin: Ungeplant bleibt der Normalfall. Der politische Gestaltungsraum bleibt ebenso groß wie das Wirkungsfeld der politischen Sekundäreffekte des Brexits und die Gefahr politischer Fehlkalkulationen. Aus heutiger Sicht sind vier Szenarien denkbar.

Politisch nach wie vor schwer vorstellbar ist das Szenario eines »Exit from Brexit« (1), bei dem Großbritannien seinen Austrittsantrag zurückzieht. Obgleich für die EU tätige Politiker wie Donald Tusk, Präsident des Europäischen Rates, immer wieder darauf hingewiesen haben, dass diese Tür offen steht, dominieren vor allem in der Konservativen Partei Großbritanniens nach wie vor die harten EU-Gegner. Vor allem akzeptiert auch die oppositionelle Labour-

Partei unter Führung von Jeremy Corbyn im Grundsatz den Brexit. Selbst im unwahrscheinlichen Fall erneuter Neuwahlen stellt daher absehbar keine der beiden großen britischen Parteien mit zuletzt über 85 Prozent der Wählerstimmen den EU-Austritt an sich in Frage.

Politisch eher denkbar ist das Szenario eines »dauerhaften Übergangs« (2), bei dem Großbritannien und die EU-27 sich zunächst auf ein befristetes Übergangsregime einigen. Dabei würde das Vereinigte Königreich zwar die EU und ihre Institutionen verlassen, aber faktisch im Binnenmarkt und der Zollunion verbleiben sowie in den EU-Haushalt einzahlen. Angesichts der hohen wirtschaftlichen Kosten, die der nächste Schritt aus dem Wirtschaftsraum der EU verursachen würde, könnte dieses Regime auch verlängert werden. Hierfür müssten die Briten aber akzeptieren, EU-Regeln umzusetzen, ohne eine Recht auf Mitsprache zu haben; so praktiziert dies beispielsweise auch Norwegen im Rahmen des Europäischen Wirtschaftsraums. Langfristig dürfte eine solche Regelung aufgrund der anhaltenden innenpolitischen Konflikte in Großbritannien jedoch nicht stabil sein, sie liegt auch nicht im Interesse der EU.

In einem weiteren Szenario würden die innenpolitischen Konflikte in Großbritannien eskalieren und sich die harten EU-Gegner in Kabinett und Konservativer Partei durchsetzen, welche die Bedingungen der EU für einen geordneten Brexit nicht akzeptieren. Der daraus resultierende »ungeordnete Brexit« (3) hätte wirtschaftlich für Großbritannien enorme Konsequenzen; an ihm haben aber auch die EU-27 – etwa mit Blick auf Irland oder den EU-Haushalt – kein Interesse. Dieses Szenario dürfte jedoch nicht eintreten, da es in der ersten Phase der Brexit-Verhandlungen zu einer Einigung gekommen ist, bei der Großbritannien aufgrund wachsenden politischen und wirtschaftlichen Drucks nahezu alle Bedingungen der EU-27 akzeptiert hat.

Damit bleibt als letztes Szenario eine »Europäische Special Relationship« (4). Sie würde zustande kommen, wenn die EU-27 und Großbritannien es schaffen, sich während der Übergangsphase auf ein tiefes und umfassendes Freihandelsabkommen nach dem Modell CETA zu einigen sowie eine Zusammenarbeit im Bereich der inneren wie äußeren Sicherheit zu vereinbaren.¹⁰ Die vereinbarten Handelsbeziehungen

werden aber bei weitem nicht an die Wirklichkeit eines Binnenmarkts heranreichen und Probleme nicht lösen, wie sie etwa mit der irisch-britischen Grenze verbunden sind. Daher gilt 2018 dasselbe, was schon 2013 festgestellt wurde: »Als die Unterschriften unter das Austrittsabkommen gesetzt werden, ist niemandem zum Feiern zumute. Die EU hat zum ersten Mal in ihrer Geschichte ein Mitglied verloren und bei den Verhandlungen einen Imageschaden erlitten. Großbritannien musste erfahren, dass der Austritt aus der EU nicht nur wirtschaftlich kein einfacher Schritt war, auch politisch hat das Land an Einfluss verloren. In den Jahren der Verhandlungen ist selbst den größten britischen EU-Skeptikern deutlich geworden, dass der Austritt nur in eine andere Form von Integration führt, solange Großbritannien sich nicht vollständig vom Binnenmarkt und der internationalen Kooperation mit der EU abkoppeln will.«¹¹

10 Barbara Lippert/Nicolai von Ondarza, *Eine europäische »Special Relationship«. Leitlinien, Interessen und Spielräume der*

EU-27 in den Brexit-Verhandlungen, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2016 (SWP-Aktuell 74/2016).

11 Von Ondarza, »Brüssel und London vor dem Scheidungsanwalt« [wie Fn. 1], S. 19.

Anhang

Abkürzungen

AA	Auswärtiges Amt	NVV	Nuklearer Nichtverbreitungsvertrag
AKP	Adalet ve Kalkınma Partisi (Gerechtigkeits- und Entwicklungspartei; Türkei)	OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries
APT	Advanced Persistent Threat	OPM	Office of Personnel Management (USA)
BBC	British Broadcasting Corporation	P3	China, Russland und die USA
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung	P5	Permanent Five (die fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats)
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	PDF	Portable Document Format
CETA	Comprehensive Economic and Trade Agreement (Kanada – EU)	PESCO	Permanent Structured Cooperation (Ständige Strukturierte Zusammenarbeit)
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi (Republikanische Volkspartei; Türkei)	PKK	Partiya Karkerên Kurdistan (Arbeiterpartei Kurdistans)
CNN	Cable News Network	RK	Republik Korea
CRS	Congressional Research Service	SCO	Shanghai Cooperation Organisation (Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit)
DUP	Democratic Unionist Party (Nordirland)	SIRENE	Supplementary Information Request at the National Entry
DVRK	Demokratische Volksrepublik Korea	SIS	Schengener Informationssystem
EES	Exit-Entry-System (Ein- und Ausreisensystem)	SR	Sicherheitsrat der Vereinten Nationen
EP	Europäisches Parlament	SUV	Sport Utility Vehicle
ETIAS	European Travel Information and Authorisation System (Europäisches Reiseinformations- und Reisegenehmigungssystem)	THAAD	Terminal High Altitude Area Defense
EU	Europäische Union	UKIP	UK Independence Party
EU-CERT	EU Computer Emergency Response Team	UN	United Nations
EU-LISA	European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice (Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts)	UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Paris)
EURODAC	European Dactyloscopy	USB	Universal Serial Bus
EUV	EU-Vertrag	VAE	Vereinigte Arabische Emirate
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft	VIS	Visa-Informationssystem
G4	Group of Four (Brasilien, Deutschland, Indien, Japan)	ZIF	Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (Berlin)
GCC	Gulf Cooperation Council		
GPPi	Global Public Policy Institute (Berlin)		
IAEO	International Atomic Energy Organization (Internationale Atomenergie-Organisation)		
IEA	International Energy Agency (Internationale Energie-Agentur; Paris)		
Kfor	Kosovo Force		
KOSPI	Korea Composite Stock Price Index		
MHP	Milliyetçi Hareket Partisi (Nationalistische Aktionspartei; Türkei)		
MW	Megawatt		
MWh	Megawattstunde		
Nato	North Atlantic Treaty Organization		
NGO	Non-Governmental Organization		
NOx	Stickstoffoxide		

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

Dr. Raphael Bossong

Wissenschaftler, Forschungsgruppe EU/Europa

Dr. Lars Brozus

Wissenschaftler, Forschungsgruppe Amerika

Dr. Marcel Dickow

Leiter, Forschungsgruppe Sicherheitspolitik

Major i. G. Rayk Hähnlein

Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Forschungsgruppe Sicherheitspolitik

Dr. Hanns Günther Hilpert

Leiter, Forschungsgruppe Asien

Dr. habil. Markus Kaim

Senior Fellow, Forschungsgruppe Sicherheitspolitik

Dr. Oliver Meier

Stellvertretender Leiter, Forschungsgruppe Sicherheitspolitik

Dr. Nicolai von Ondarza

Leiter (a.i.), Forschungsgruppe EU/Europa

Dr. Stephan Roll

Stellvertretender Leiter, Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika

Matthias Schulze

Wissenschaftler, Forschungsgruppe Sicherheitspolitik

Dr. Günter Seufert

Senior Fellow, Forschungsgruppe EU/Europa

Dr. Kirsten Westphal

Wissenschaftlerin, Forschungsgruppe Globale Fragen

Azadeh Zamirirad

Wissenschaftlerin, Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika

Frühere Foresights der SWP

Volker Perthes / Barbara Lippert (Hg.)

Ungeplant ist der Normalfall.

Zehn Situationen, die politische Aufmerksamkeit verdienen

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2011 (SWP-Studie 32/2011)

<<https://www.swp-berlin.org/publikation/ungeplant-ist-der-normalfall/>>

Volker Perthes / Barbara Lippert (Hg.)

Ungeplant bleibt der Normalfall.

Acht Situationen, die politische Aufmerksamkeit verdienen

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2013 (SWP-Studie 16/2013)

<<https://www.swp-berlin.org/publikation/ungeplant-bleibt-der-normalfall/>>

Lars Brozus (Hg.)

Unerwartet, überraschend, ungeplant.

Zugespitzte Situationen in der internationalen Politik

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2015 (SWP-Studie 20/2015)

<<https://www.swp-berlin.org/publikation/foresight-2015/>>